

Vergaderjaar 1991–1992

19 395

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

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 april 1992

Hierbij ontvangt u de **vijfde voortgangsrapportage comptabel bestel**. Deze rapportage bestaat uit een deel dat in algemene zin terugblijkt op de operatie comptabel bestel, een deel dat ingaat op de stand van zaken bij de zogeheten gemeenschappelijke activiteiten en een deel dat de ontwikkeling ten opzichte van de vorige rapportage per departement beschrijft.

De Minister van Financiën,
W. Kok

I. VERNIEUWING VAN HET COMPTABELE BESTEL

1. De voortgang van de operatie

De Uitgebreide Commissievergadering (UCV) van de commissie voor de Rijksuitgaven op 10 juni 1985 wordt algemeen gezien als het startsein voor de verbetering van het comptabele bestel bij het Rijk. Het Verslag 1984 van de Algemene Rekenkamer dat in die UCV aan de orde was, leidde tot de constatering dat er ernstige tekortkomingen waren in de administratieve organisatie en interne controle bij het Rijk. Er moesten maatregelen genomen worden om deze tekortkomingen op te heffen. Op 4 februari 1986 is het kabinet gekomen met een pakket maatregelen, die voor een groot deel gebaseerd zijn op het rapport «Een helder begrotingsstelsel» van de Interdepartementale Werkgroep Herziening Comptabiliteitswet 1976.

Deze maatregelen werden in juni 1986 gevolgd door een standpuntbepaling en voorstellen van het kabinet over de departementale accountantsdiensten. Bij de daaropvolgende behandeling in een UCV op 3 november 1986 vroeg de Kamer om een samenhangend plan van aanpak. Het plan van aanpak voor de operatie comptabel bestel verscheen op 15 juli 1987. Van jaar op jaar is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de operatie door middel van voortgangsrapportages. In september 1991 verzocht de Kamer naar aanleiding van de vierde voortgangsrapportage comptabel bestel om een analyse van de resultaten en de inspanningen die zijn gedaan in het kader van de operatie. Mede daarop wordt in deze vijfde voortgangsrapportage ingegaan.

2. Een situatieschets bij de start van de operatie

In het midden van de jaren tachtig waren er verschillende momenten waarbij de toestand van het comptabele bestel bij de rijksoverheid onderwerp van gesprek was. De ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en in de interne controle bij het Rijk, die uit het genoemde Verslag 1984 van de Algemene Rekenkamer naar voren komen, bevestigden eerdere vergelijkbare bevindingen. Het zevende rapport van de studiegroep Begrotingsruimte «Beheersing van de collectieve uitgaven» bevatte in wezen dezelfde analyse. Daarnaast is in dat rapport geschetst hoe de rijksuitgaven van jaar op jaar maar ook tijdens een jaar niet goed in de hand werden gehouden.

Andere signalen van een tekortschietend beheer van de overheidsfinanciën waren ernstig vertraagde suppletore begrotingen, die vaak pas na afloop van een jaar aan de Staten-Generaal werden voorgelegd. Illustratief was dat de Rijksrekening 1978 pas in het najaar van 1985 door het parlement werd behandeld.

Tevens is er een aantal aanvullende factoren te noemen die de geschetste situatie hebben bewerkstelligd. Zo stonden de accountantsdiensten en de controle in het algemeen binnen de departementen in weinig aanzien. De leiding van een departement hield zich in de regel niet of nauwelijks bezig met de bevindingen van de controles. Tekenend is ook dat over 1985 slechts bij een achttal begrotingshoofdstukken een accountantsverklaring werd afgegeven, waarbij slechts in twee gevallen een goedkeurende.

De kern van de zaak is, dat de aandacht voor het beheer in veel gevallen zeer gering was. Ook uit de in de jaren tachtig gehouden parle-

mentaire enquêtes en de eerste feitenonderzoeken bleek dit, maar deze leken tevens het signaal te zijn dat het tij aan het keren was. Dit werd nog eens onderstreept in de gememoreerde UCV in juni 1985, en het gegeven dat de politieke aandacht voor rapporten van de Algemene Rekenkamer in de daaropvolgende jaren aanmerkelijk toenam.

3. Beheersen door een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Het zevende rapport van de studiegroep Begrotingsruimte legde het aangrijpingspunt voor de beheersing van de overheidsuitgaven voor een groot deel bij de wijze waarop het beheer wordt gevoerd. De centrale stelling van het rapport is dat een groter belang moet worden gegeven aan het aangaan van de (juridisch afdwingbare) verplichtingen, omdat de kasuitgaven slechts het sluitstuk zijn van een reeks daaraan voorafgaande beslissingen. Dit geldt zowel voor de departementale administraties, als voor het autoriseren van begrotingen. Als eenmaal verplichtingen zijn aangegaan, volgen de kasuitgaven immers vroeg of laat vanzelf. Voor de beheersing van de kasuitgaven legde de studiegroep Begrotingsruimte de basis daarom bij beheersing van de verplichtingen.

De tot dan toe bestaande verplichtingenadministraties bij de departementen lieten nog veel te wensen over. Duidelijk was ook dat de verplichtingenadministratie, als deze wel goed was ingericht, vaak geen of althans onvoldoende informatie opleverde om de uitgaven te sturen. In ieder geval was er geen integratie met de kasadministratie. Eén van de doeleinden van de vastlegging van gegevens is nu juist dat de administratie behalve verantwoordingsinformatie ook sturingsinformatie oplevert. De gekozen oplossing was dat bij de departementen een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie tot stand moest komen die wel de benodigde sturingsinformatie kon opleveren.

4. Bijkomende ontwikkelingen: organisatieverandering en automatisering

Er is een nauwe samenhang tussen de visie op sturing van de organisatie, de inrichting van de administratieve organisatie en het financiële management. Tijdens het voortschrijden van de operatie comptabel bestel bleek gaandeweg dat het niet alleen om een andere administratie ging, maar ook om een ander besturingsmodel. Alom werd beoogd de overheidsfinanciën beter te beheersen door beter gebruik te maken van de informatie die uit de administratie beschikbaar komt.

Geleidelijk aan kreeg ook de financiële verantwoording bij het Rijk, waaraan tot dusverre geen grote betekenis was toegekend, dan ook in alle geledingen een meer volwaardige plaats. Dat bleek niet alleen een kwestie te zijn dat «de regels voortaan moesten worden nageleefd». De cultuur, die mede bepalend is voor de sturingsfilosofie en derhalve voor de inrichting van de financiële functie, veranderde. Niet langer ging het alleen om de technische invoering van een nieuwe administratie, maar veeleer om het toepassen van een nieuwe besturingsfilosofie, en het ontwikkelen van de bijbehorende besturingsinstrumenten. Dat stelde nieuwe, hogere eisen aan de werkzaamheden die nog steeds onder de «comptabel-technische vlag» van de operatie comptabel bestel werden verricht. In de praktijk kwam dit besturingsmodel veelal neer op de decentralisatie van de financiële functie, waar in eerdere rapportages uitgebreid op is ingegaan.

Een andere factor die een rol speelde bij de operatie, en wel met name

bij de opheffing van de tekortkomingen in de administratieve organisatie en het implementeren van een nieuw besturingsinstrumentarium, is de automatisering. Vernieuwing van de administratieve organisatie en de financiële systemen moest uit doelmatigheidsoverwegingen vanwege de omvang van de (financiële) processen in veel gevallen wel langs geautomatiseerde weg geschieden. Aan automatisering werd een belangrijke plaats toegedicht. Bij de start van de operatie was er echter nog maar weinig bekendheid en ervaring op de departementen met automatiseringsprojecten van een dergelijke omvang en schaal die bij de operatie comptabel bestel aan de orde bleek. Tenslotte werden bij de start van de operatie doelstellingen geformuleerd om tekortkomingen op te heffen op terreinen zoals in de bestaande administratieve organisaties, het informatie- en verantwoordingsproces en de begrotingspresentatie.

5. Een eigen aanpak per departement

Bij de operatie comptabel bestel is door het kabinet gekozen voor een aanpak per departement. Het plan van aanpak van 15 juli 1987 vermeldde:

«Sommige departementen zijn al ver gevorderd wat betreft de administratieve organisatie en/of accountantscontrole. Andere departementen beginnen met een relatief schone lei, althans gerelateerd aan de gewenste eindsituatie van bijvoorbeeld een geïntegreerde verplichtingenkasadministratie. Naar het oordeel van de regering is uniformiteit van aanpak over alle departementen dan ook een ongewenste en onmogelijke zaak. Conform de Comptabiliteitswet 1976 berust de primaire verantwoordelijkheid voor een toereikende administratieve organisatie en voor de controle bij de departementen bij de afzonderlijke bewindslieden. Dat betekent dat elk departement zelf primair verantwoordelijk is voor de opzet en de inrichting van de eigen administratie en de automatisering daarvan. Juist door de diversiteit te erkennen wordt het mogelijk dat overal met specifieke omstandigheden rekening kan worden gehouden.»

Tijdens de operatie gingen departementen uiteindelijk conform het plan van aanpak zelfstandig op weg bij de ontwikkeling van een op maat gesneden administratieve organisatie en departementaal besturingsmodel. Dat gold ook voor wat betreft de automatisering van financieel-administratieve systemen, die de sturingsinstrumenten moesten gaan vormen, maar ook voor automatisering op andere terreinen.

Wat de financieel-administratieve systemen betreft hebben zeven departementen getracht een geïntegreerd financieel systeem (CAFA genaamd) te bouwen. Dit is als zodanig niet gelukt. De materie per departement bleek in de praktijk namelijk dikwijls dermate complex, dat een integrale gemeenschappelijke aanpak van de onderhavige projecten, in de praktijk op de nodige problemen stuitte. Ook bij de evaluatie van CAFA is dit punt naar voren gebracht. Achteraf bezien hebben de CAFA-ervaringen en de tussenprodukten van deze gemeenschappelijke ontwikkeling de basis gelegd voor wel succesvolle systeemontwikkelingen. Hierbij is sprake geweest van diverse ontwikkeltrajecten. Zo is bij de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid een gezamenlijk (CAFAS-)traject succesvol afgerond. Ook bij de overige voormalige CAFA-deelnemers hebben de kennis, ervaring en produkten verkregen in het CAFA-traject belangrijke bijdragen geleverd aan de eigen departementale systeemontwikkeling.

6. Coördinatie en sturing

Behalve dat in het plan van aanpak het belang is benadrukt van de ministeriële verantwoordelijkheid bij het bewerkstelligen van de verbeteringen van het financiële beheer, is er ook een belangrijke rol weggelegd voor sturing en coördinatie door de Minister van Financiën. Dit is door de Kamer nog eens vastgelegd in de moties Melkert en Reitsma, die de coördinerende taak van de Minister van Financiën beoogden te versterken (Kamerstukken II, 1987-1988, 19 395 nrs. 18 en 19).

Zo is vanuit Financiën aangegeven aan welke inhoudelijke eisen het financiële beheer van de departementen moet voldoen en welke informatie aan Financiën verstrekt moet worden. Deze coördinatie komt tot uitdrukking in de gemeenschappelijke activiteiten van de operatie comptabel bestel, waarvoor het initiatief bij de Minister van Financiën ligt en waarvan in het tweede deel van deze voortgangsrapportage de stand van zaken is beschreven. De vrijwel integrale herziening van de comptabele wet- en regelgeving is hierbij een speerpunt.

Ook is er in procedurele zin door Financiën gestuurd. Mede via de interdepartementale overlegcircuits (IOFEZ en IODAD) zijn platforms gevonden om de departementale ontwikkelingen af te stemmen en van elkaars bevindingen kennis te nemen. Een ander onderdeel van interdepartementale afstemming is het regelmatige bilaterale overleg over de voortgang van de operatie comptabel bestel tussen de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting en de Secretaris-Generaal van een ministerie.

7. De doelstellingen

De operatie comptabel bestel kende vier inmiddels welbekende doelstellingen. In het plan van aanpak comptabel bestel zijn deze verwoord als:

- het tot stand brengen van een administratieve organisatie bij de ministeries die een ordelijke begrotingsvoorbereiding en een rechtmatige en doelmatige begrotingsuitvoering mogelijk maakt, die compleet en duidelijk omschreven is en waarin, mede ten behoeve van de beheersing van de uitgaven, de verplichtingen- en kassfeer geïntegreerd zijn ondergebracht;
- het 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 ontwerpbegrotingen, suppletore begrotingen, budgettaire nota's en rekeningen dat het parlement beter in staat gesteld wordt het budget- en autorisatierecht uit te oefenen.

Per doelstelling wordt nu de voortgang op hoofdlijnen weergegeven. In deel III van de rapportage wordt op de voortgang per departement ingegaan.

8. Administratieve organisatie

Voor de verbetering van de administratieve organisatie, één van de hoofddoelstellingen van de operatie comptabel bestel, is het niet voor alle ministeries eenvoudig te bepalen wanneer de inhaalslag geheel afgerond is en overgegaan is tot de uitbouw van de administratieve organisatie tot een volwaardig instrument van financieel management. Vaak was reeds in de loop van de operatie een begin gemaakt met deze verdere uitbouw, terwijl tegelijkertijd de inhaalslag nog niet voor alle departementsonderdelen voltooid was.

Nieuwe aspiraties, veranderingen in de beleidsmatige en organisatorische sfeer en de ontwikkeling van nieuwe technische mogelijkheden zijn van grote invloed geweest op de activiteiten ter verbetering van de administratieve organisatie bij de ministeries. De maatstaven voor de beoordeling van de stand van de administratieve organisatie en de daaraan nauw verbonden automatisering van de financieel-administratieve systemen aan het eind van de operatie comptabel bestel zijn hierdoor ten opzichte van het begin van de operatie ook aan verandering onderhevig geweest. Dit maakt de vergelijking tussen begin- en eindstand niet eenvoudig.

Het hiervoor geschetste verschijnsel doet zich onder andere voor bij het bepalen van de resultaten op het gebied van de beschrijving van de administratieve organisatie. In het algemeen kan gesteld worden dat de administratieve organisatie bij de ministeries in een bepaalde vorm beschreven is. Deze beschrijvingen kunnen verschillen in de mate van detaillering en in het feit of deze al dan niet zijn opgenomen in handboeken.

Daarnaast werd bij een aantal ministeries niet volstaan met het streven naar volledige beschrijvingen, maar werd bovendien ervoor gekozen om op basis van een uniforme aanpak, bijvoorbeeld door gebruikmaking van een speciaal computerprogramma, de administratieve organisatie te beschrijven. Dit kan meer tijd vergen, zeker als bestaande beschrijvingen nog aangepast moeten worden, maar het eindprodukt biedt wel meer mogelijkheden. Het onderhoud van de administratieve organisatie is bijvoorbeeld bij dergelijke beschrijvingen eenvoudiger.

Thans onderzoeken verschillende ministeries in hoeverre het wenselijk is om de administratieve organisatie van een aantal niet-financiële processen te beschrijven. Het samenstellen van dergelijke beschrijvingen kan, als vervolgvactiviteit na de operatie comptabel bestel, van belang zijn voor het financiële en materiële beheer. In het bijzonder kan daarbij gedacht worden aan de beschrijving van die niet-financiële processen die essentieel zijn voor de financiële processen en bedrijfsvoering.

De beschrijvingen vormen een belangrijk hulpmiddel voor het aanbrengen van verbeteringen in de opzet van de administratieve organisatie en interne controle. Aan de hand van de beschrijvingen zijn thans bij de ministeries reeds zoveel verbeteringen in de opzet van de administratieve organisatie en interne controle aangebracht, dat deze zich bij de meeste ministeries op een hoger niveau bevinden dan minimaal voor de accountantscontrole is vereist. In het algemeen voldoet de administratieve organisatie bij de ministeries in ieder geval aan de minimale eisen van de accountantscontrole.

Bij een beperkt aantal (delen van) departementen is de afronding van de inhaalslag op dit terrein nog niet geheel voltooid of nog niet voor elk departementsonderdeel aan de orde. Dit hoeft niet het gevolg te zijn van

nog ontoereikende activiteiten in het kader van de operatie. Zo leiden reorganisaties tot wijzigingen in de opzet van de administratieve organisatie, die uiteraard weer aanpassingen in de beschrijvingen noodzakelijk maken. De winst die tijdens de operatie comptabel bestel is behaald kan hierdoor tijdelijk weer «onzichtbaar» worden. Hetzelfde verschijnsel kan zich voordoen bij nieuw beleid of bij sterke intensiveringen van bestaand beleid.

Bij het verbeteren van de administratieve organisatie geldt dat de praktijk de beste leermeester kan zijn. De situatie kan zich voordoen dat vooral departementen die nog maar recent de administratieve organisatie in opzet op orde hebben, bij de werking in de praktijk zullen ontdekken, dat in de opzet nog verdere verbeteringen aangebracht dienen te worden. Voorts geldt dat in de praktijk ook moet blijken of de in opzet verbeterde administratieve organisatie als zodanig werkt en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle worden nageleefd.

Tenslotte is een goed onderhoud van de administratieve organisatie van essentieel belang. Dit onderhoud zal aan het eind van deze paragraaf, te zamen met het onderhoud van de geautomatiseerde systemen, behandeld worden.

Automatisering en de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Tijdens de operatie comptabel bestel is automatisering, hoewel geen doel op zich zelf, een steeds belangrijker middel geworden voor de vergroting van de doelmatigheid van de administratieve organisatie. Aan het begin van de operatie was er in veel mindere mate sprake van automatisering van financieel-administratieve processen bij ministeries.

De kijk op automatisering van financieel-administratieve processen was in de eerste helft van de jaren tachtig een andere dan thans. In de eerste plaats bestond aanvankelijk soms de neiging tot de bouw van alomvattende systemen. Grootschaligheid bleek echter niet altijd gepaard te gaan met doelmatigheid. Systemen dreigden te log te worden en de ontwikkeling van dergelijke systemen was moeilijk bestuurbaar. Uiteindelijk kreeg de voorkeur voor modulen de overhand. Het gaat hier om losse, beter beheersbare onderdelen van een systeem, die goed met elkaar kunnen communiceren.

In de tweede plaats werd bij het begin van de ontwikkeling van de systemen niet voorzien dat de organisatie rond deze systemen sterk aan verandering onderhevig kan zijn. De invoering van het meest complexe onderdeel van de operatie, de (vaak geautomatiseerde) geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, vereist bijvoorbeeld een aantal ingrijpende veranderingen in de administratieve organisatie. Daarnaast deed zich, zoals in paragraaf 4 reeds is aangegeven, in de loop van de operatie een steeds sterkere tendens voor tot decentralisatie van de financiële functie.

Bij de opzet van de automatisering kon de deskundigheid van het personeel bij de departementen een probleem zijn. Bij de meeste departementen was er niet aan te ontkomen extern personeel in te huren. Dit stelde hoge eisen aan de departementen om toch zoveel eigen deskundigheid op te bouwen die nodig is om een automatiseringsproces op basis van de eigen behoeften te kunnen sturen en in de toekomst te onderhouden. Geleidelijk aan ontstaat thans de situatie dat in het algemeen steeds minder inhuur van externe krachten hoeft plaats te vinden voor het voeren van het financiële beheer met behulp van geautomatiseerde systemen.

Daarnaast ontstond onder invloed van nieuwe beheersconcepten als «planning and control» behoefte aan systemen die meer resultaatgerichte management-informatie kunnen leveren. De meerkosten van de bouw van dergelijke systemen zijn moeilijk te isoleren van de kosten die specifiek in het kader van de operatie comptabel bestel zijn gemaakt. In de terugblik op de operatie in zijn geheel, in paragraaf 12, zal hierop nader worden ingegaan.

De automatisering van de financieel-administratieve systemen is zonder twijfel niet alleen het meest tastbare maar ook een zeer belangrijk resultaat van de operatie comptabel bestel. Thans kan gesteld worden dat bij alle ministeries de geautomatiseerde financiële systemen operationeel zijn dan wel dat substantiële voortgang is geboekt bij de invoering hiervan. Een belangrijke vooruitgang sinds de laatste voortgangsrapportage is nu gelegen in het feit dat bij alle departementen met ingang van 1992, conform de planning, een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie wordt gevoerd. Deze administratie wordt overal min of meer geautomatiseerd gevoerd dan wel zal deel uit gaan maken van vernieuwde geautomatiseerde systemen. Mede gezien het feit dat het hier bij de meeste ministeries om een nieuwe administratie gaat, die voor het eerst gevoerd wordt, geldt dat bij de werking in de praktijk nog tekortkomingen naar voren kunnen komen die tot aanpassingen zullen leiden.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen.

Voor het behoud van de winst van de operatie comptabel bestel is het essentieel dat de administratieve organisatie en de geautomatiseerde financieel-administratieve systemen voortdurend onderhouden en verder uitgebouwd worden om te voldoen aan de ontwikkeling in de eisen van het financiële management. Hiervoor is allereerst zowel op hoog niveau (het departementale controleberaad of audit committee) als op laag niveau binnen de departementale organisatie een op beheer en financieel management gerichte cultuur vereist.

Een goede onderhoudsorganisatie is verder in dit verband van essentieel belang. Bij alle ministeries zijn maatregelen getroffen voor de organisatie van het onderhoud van de administratieve organisatie. Sinds de vorige voortgangsrapportage is bij veel departementen deze onderhoudsorganisatie verder uitgebouwd en gestructureerd. Daar waar het onderhoud de verantwoordelijkheid is van iedere directie of dienst, zijn vaak speciale functionarissen aangesteld.

Voor de geautomatiseerde systemen geldt in het algemeen dat de organisatie van het onderhoud in opzet geheel of nagenoeg geheel gereed is. Bij de departementen waar de geautomatiseerde systemen nog maar recent zijn ingevoerd dan wel de invoering van vernieuwde systemen binnen enkele jaren zal plaatsvinden, kan uiteraard pas in de komende jaren een volledig oordeel worden gegeven over de organisatie van het onderhoud.

9. Accountantscontrole

Bij de doelstelling van de versterking van de accountantscontrole stond het streven centraal dat deze controle het gehele financiële beheer bij de departementen en de verantwoording daarover dient te bestrijken. De inspanningen op dit terrein hebben ertoe geleid dat naar verwachting met ingang van de controle over 1991 bij alle begrotingshoofdstukken

een rapport wordt uitgebracht, waarin een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording is opgenomen.

In voorgaande voortgangsrapportages is steeds gewezen op een belangrijke wisselwerking tussen de voortgang bij de doelstelling voor administratieve organisatie en die voor accountantscontrole. Een goede administratieve organisatie is van belang om accountantscontrole doelmatig uit te kunnen voeren en heeft ook de toepassing van moderne controlemethoden mogelijk gemaakt.

Andersom hebben de departementale accountantsdiensten (DAD's) weer een belangrijke rol gespeeld bij de verbetering van de administratieve organisatie. In de loop van de operatie comptabel bestel is de adviserende taak van de DAD belangrijker geworden. Het gaat hierbij onder andere om het zoveel mogelijk vooraf of tijdens het proces oplossen van knelpunten in de administratieve organisatie (naast de beoordeling van de regelgeving) en in de geautomatiseerde systemen.

De EDP AUDIT POOL, een samenwerkingsverband van een aantal ministeries, is bij de beoordeling van geautomatiseerde systemen ingeschakeld. Bij een aantal andere ministeries beschikt de DAD voor deze taken over een zelfstandige edp-audit-afdeling.

Bij het bovenstaande dient de kanttekening geplaatst te worden dat uit een goedkeurende accountantsverklaring niet mag worden afgeleid dat de administratieve organisatie in alle opzichten (uit oogpunt van interne controle en doelmatigheid) volwaardig is. Zo kan in bepaalde gevallen met behulp van extra inzet van menskracht (bijvoorbeeld van accountants) toch een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording worden afgegeven, ondanks gebreken in de administratieve organisatie.

De versterking van de accountantscontrole bij de ministeries heeft meerdere aspecten. Allereerst zijn de DAD's kwalitatief versterkt door het aantrekken van hoger geschoold personeel en de toenemende toepassing van moderne controletechnieken.

Voorts is er een beter inzicht gekomen in het belang van accountantscontrole en in de rol die adviezen van de DAD bij de verbetering van het financiële beheer kunnen spelen, waardoor de interne positie van de DAD in de departementale organisatie is versterkt. De instelling van een gestructureerd overleg tussen de DAD's en het departementale management, dat in het algemeen het departementale controleberaad (audit committee) wordt genoemd, is hier een belangrijke uiting van.

Tenslotte is in dit verband van belang dat gedurende de inhaalslag accountantswerkzaamheden zijn uitbesteed aan particuliere accountantskantoren. Bij enkele ministeries had het samenwerkingsverband tussen DAD's en particuliere accountantskantoren het karakter van een zogeheten «joint audit», een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de accountantscontrole die tot uiting komt in het gezamenlijk uitbrengen van een accountantsrapport met daarin opgenomen een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording. De kwalitatieve versterking van de departementale accountantscontrole heeft er, mede in verband met de verbeterde administratieve organisatie, toe geleid dat het inschakelen van externe accountants nu zo ver is afgenomen dat bij alle ministeries de eindverantwoordelijkheid voor de controle over 1991 bij het hoofd van de DAD is komen te berusten. Dit neemt overigens niet weg dat daar waar dat nodig en doelmatig is, externe accountants bij de werkzaamheden van de DAD zullen worden ingeschakeld.

In deel II zal nader ingegaan worden op de stroomlijning van het controlebestel en de uniformering van de departementale accountantscontrole.

10. Verbetering van inrichting en presentatie van begrotingen en rekeningen

Naar aanleiding van de bij de start van de operatie comptabel bestel bij de Staten-Generaal levende wensen tot verbetering van de begrotingspresentatie, zijn er voorstellen gedaan tot wijziging van de inrichting en presentatie van de begroting (Kamerstukken II, 1987-1988, 20 392, nr. 1). Reeds met ingang van de begroting 1989 zijn deze voorschriften toegepast. De verbetering van de begrotingspresentatie is daarmee echter niet stil komen te staan. Van jaar op jaar vindt waar mogelijk verdere aanpassing plaats van de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij de aanpassing van de voorschriften gaat het, naast een aantal technische verbeteringen, met name om de versterking van de beleidsrelevantie van de gepresenteerde teksten en cijfers. Ook in de recent gewijzigde voorschriften zijn met het oog op de begrotingen 1993 enkele veranderingen aangebracht. Het gaat dan zowel om enkele door de commissie voor de Rijksuitgaven genoemde punten uit de brief van 9 april 1991 (Kamerstukken II, 1990-1991, 19 395, nr. 28), als om andere verbeteringen die beogen de informatieve waarde van de begrotingstoelichting te vergroten, zoals een inzichtelijke subsidiebijlage per departement. Tevens zal tijdens de periode van begrotingsvoorbereiding extra aandacht worden geschonken aan de naleving van de voorschriften en is in de begrotingsaanschrijving het belang benadrukt van een kritische toets van de ontwerp-begrotingen naar het aspect van de begrotingspresentatie.

Bedacht zij overigens, dat het lang niet altijd alleen gaat om aanpassing van de voorschriften, maar dat het er op aan komt op een beleidsrelevante wijze invulling te geven aan die regels. Het betreft dan veelal, zoals bij het onderbouwen van de ramingen met volume- en prestatiegegevens, een weerbarstige materie die een lange adem vergt. Door – waar relevant – op een meer uniforme en inzichtelijke wijze de begrotingen te onderbouwen met volume- en prestatiegegevens moet ook op dit terrein stap voor stap verdere voortgang worden gerealiseerd. Van jaar op jaar zal zo aan de verbetering van de presentatie en de inrichting van de begroting en rekening verder gewerkt moeten worden.

Een einddoel is in algemene zin voor de verbetering van de begrotingspresentatie niet concreet te formuleren. De technische mogelijkheden voor het opstellen van begrotingen maar ook de wensen van de Staten-Generaal kunnen immers in de tijd veranderen.

11. Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In de situatieschets van de start van de operatie, eerder in deze rapportage, is het voorbeeld gegeven van de afhandeling van de Rijksrekening 1978 in het jaar 1985 als illustratie van het toenmalige tempo ten aanzien van de verantwoording. De huidige stand van zaken maakt daarom geen andere conclusie mogelijk dan dat er een fikse inhaalslag is gerealiseerd in de versnelling van de financiële verantwoordingsprocedure. Veel belangrijker wellicht nog is dat de huidige procedures waarborgen bieden voor een blijvende, tijdige verantwoordingsprocedure.

In de huidige procedure worden suppletore begrotingen te zamen met de budgettaire nota's nog in het begrotingsjaar ingediend. De autorisatiefunctie is hierdoor versterkt. De discrepantie tussen het nota- en het wettencircuit behoort tot het verleden. Tenslotte wordt uiterlijk op de derde dinsdag van september volgend op het begrotingsjaar de departementale rekening, met daarin geïntegreerd de laatste suppletore begroting (de «slotwet») aan de Staten-Generaal verzonden.

Inmiddels kan de gehele inhaalslag van oude jaren als afgerond worden beschouwd en doorlopen alle jaarlijkse verantwoordingsstukken het reguliere, aanzienlijk versnelde tijdschema. Op grond van de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet zullen de departementen in het kader van de verantwoordingsprocedure over 1992 tevens aan de Staten-Generaal een saldibalans overleggen.

Overigens blijft een mogelijke verdere versnelling van de verantwoordingsprocedure een aandachtspunt. Tijdens de behandeling van de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet in de Tweede Kamer is op dit punt toegezegd dat overleg zal plaatsvinden met de Algemene Rekenkamer. In een aparte brief aan de Staten-Generaal, zal hier naar verwachting binnenkort nader op ingegaan worden.

12. Vijf jaar comptabel bestel

Er zijn bij de start van de operatie ambitieuze doelstellingen geformuleerd. Wie de schets van de situatie in 1985 bekijkt en afzet tegen de huidige stand van zaken kan moeilijk om de conclusie heen dat er een forse inhaalslag is gerealiseerd. Op ieder van de vier te onderscheiden doelstellingen zijn omvangrijke werkzaamheden uitgevoerd en is veel tot stand gebracht. Daarbij zijn zo goed als het kan waarborgen gecreëerd voor een blijvende, hoogwaardige werkwijze.

Zoals echter per doelstelling al is aangegeven wil dat niet zeggen dat er geen verdere verbeteringen of veranderingen meer mogelijk of nodig zullen zijn. Het comptabele bestel is een dynamisch bestel dat door diverse oorzaken kan wijzigen. De doelstellingen van de operatie staan niet op zich maar moeten worden beschouwd als wegen of middelen om de verdergelegen doelstelling te realiseren.

Die doelstelling was en is het verbeteren van de beheersing van de overheidsuitgaven en het ontwikkelen van sturingsinstrumenten voor een doeltreffende en doelmatige beleidsvoorbereiding en -uitvoering, alsmede een ordelijk en controleerbaar financieel beheer van de middelen te bewerkstelligen. Daar komt in de praktijk echter nog veel meer bij kijken dan alleen een goed functionerende «begrotingsinfrastructuur», waarmee het comptabele bestel ook wel wordt aangeduid.

Hoewel het moeilijk blijft een causaal verband te leggen met de inmiddels meer beheerste ontwikkeling van de rijksuitgaven, lijkt er een relatie te bestaan tussen de operatie comptabel bestel in al haar facetten en de beheersing van de begroting, die onmiskenbaar is verbeterd. Direct moet daarbij worden aangegeven dat bijvoorbeeld de budgetdiscipline-regels, die tijdens de operatie zijn vastgesteld en behalve voor de rijksbegroting in enge zin inmiddels ook voor andere delen van de collectieve sector worden toegepast, daaraan een bijdrage hebben geleverd. Wel moet worden bedacht dat deze regels mede tot stand konden komen als gevolg van de veranderende cultuur in het financiële beheer, terwijl ze tegelijk die cultuur mede hebben gevormd.

Een volgende vraag is uiteraard of de operatie zelf doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd. Op de vraag ten aanzien van de doeltreffendheid is een antwoord gegeven, in die zin dat de beheersing van de uitgaven aanmerkelijk is verbeterd, en het financiële beheer in belangrijke mate op orde is gebracht. De vraag naar de doelmatigheid van de operatie zelf is moeilijk te beantwoorden. Of er bijvoorbeeld bepaalde onderdelen van de operatie doelmatiger uitgevoerd hadden kunnen worden is niet eenvoudig aan te geven.

Wat vaststaat, is dat er een belangrijk financieel offer is gebracht, zowel via de daarvoor centraal vrijgemaakte comptabel bestel budgetten als ten laste van de departementale apparaatsbudgetten. De omvang van financiële inspanningen, verspreid over de jaren van de operatie bijna 300 miljoen gulden via het centrale budget en een nog hogere bijdrage van de departementen van 500 a 600 miljoen gulden, tonen dit aan. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de aangewende middelen per departement. Daarbij moet wel worden bedacht dat een omvangrijke investering in diverse onderdelen van de operatie comptabel bestel, zoals de automatisering van de departementale administraties, ook los van de achterliggende operatie, uit doelmatigheidsoogpunt had moeten geschieden. Het is dus om die reden niet alleen praktisch maar ook ten principale heel lastig om te bepalen wat de extra uitgaven zijn geweest als gevolg van de operatie comptabel bestel.

Het gegeven dat zowel departementale als centrale budgetten zijn aangewend op de departementen, maakt het overigens des te lastiger nog te onderscheiden welke middelen nu zijn aangewend voor de operatie als inhaalslag, bovenop de reguliere uitgaven ten behoeve van de departementale administratie en het financiële beheer. Ook kan niet goed worden onderscheiden welke uitgaven zijn verricht voor de onderdelen van de operatie comptabel bestel in engere zin, en welke voor het inrichten van de financiële informatiesystemen ten behoeve van de decentralisatie van de financiële functie, die met name de beleidsmatige sturing van het departement dient.

Terugblikkend heeft in de gegeven omstandigheden de gekozen aanpak met een belangrijke verantwoordelijkheid bij de individuele ministers in ieder geval aan de effectiviteit een belangrijke bijdrage geleverd, gelet op de uiteindelijke resultaten. Feit is immers dat langs deze weg de geschetste inhaalslag in het comptabele bestel is gerealiseerd, en dat de voorwaarden zijn gecreëerd voor een blijvend, adequaat ingericht comptabel bestel.

Dat neemt niet weg dat er op onderdelen van de operatie ongetwijfeld investeringen zijn gedaan die minder hebben opgebracht dan vooraf was voorzien. In die zin moeten er zo mogelijk ook lessen worden getrokken uit de opgedane ervaringen die meegenomen moeten worden bij overwegingen om – al dan niet rijksbreed – nog andersoortige stelsels in te voeren, naast het juist voltooide verplichtingen-kasstelsel. Omzien is in dezen overigens altijd een aantrekkelijker en veiliger perspectief dan voorafgaande aan een dergelijke, in soort en omvang unieke verandingsoperatie, aan te moeten geven wat nu exact de koers moet zijn.

Een met het voorgaande samenhangende vraag is nu of de operatie als voltooid moet worden beschouwd. Misschien moet daartoe eerst de vraag worden gesteld of de verbetering van het comptabele bestel ooit in alle opzichten af kan zijn. In het voorgaande is beoogd aan te geven dat er sprake is van een continu proces waarbij de inrichting van het

comptabele bestel afhankelijk is van de omgeving waarbinnen wordt geopereerd. Een verandering van de organisatorische inrichting van rijksonderdelen, nieuwe technische mogelijkheden ten aanzien van de bewerking en de beschikbaarheid van informatiestromen kunnen aanleiding vormen voor een nieuwe aanpassing van het bestel. Het comptabele bestel is in dat opzicht nooit af. Wel kan worden nagegaan of de beoogde inhaalslag die in 1985 is verwoord in een viertal doelstellingen, is gerealiseerd. In de hieraan voorafgaande paragrafen is daar per doelstelling op ingegaan.

Over de interpretatie van deze bevindingen kan men natuurlijk van mening verschillen. Uiteengezet is echter dat de inhaalslag in grote lijnen is gemaakt, en dat in dat licht vrijwel rijksbreed de gestelde doelen zijn bereikt. In ieder geval is er een gezonde basis gelegd voor een in alle opzichten blijvend adequaat functionerend comptabel bestel. Dat betekent niet dat de werkzaamheden ophouden. Verdere verbetering van onderdelen van het comptabele bestel blijft immers altijd mogelijk.

13. Financieel beheer in de jaren negentig

Verscheidene activiteiten zullen bepalend zijn voor de verdere ontwikkelingen in het comptabele bestel, waarbij wordt voortgebouwd op het fundament dat door de operatie is gelegd. Net als in de operatie comptabel bestel ligt daarbij in veel gevallen het voortouw en de verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke ministers, maar vervult de minister van Financiën daarin een sturende en coördinerende functie. Kort wordt een aantal activiteiten beschreven.

Het kabinet zal zo mogelijk nog voor de zomer een nota uitbrengen waarin een aantal concrete voorstellen wordt gedaan met betrekking tot herijking van financiële en Personele beheersregels, stroomlijning van het begrotingsproces en de verzelfstandiging van overheidsdiensten. Deze voorstellen vloeien voort uit het rapport «Verder bouwen aan beheer» van de Heroverwegingswerkgroep beheersregels. In de Miljoenennota 1992 is vermeld dat het kabinet het rapport op hoofdlijnen onderschrijft. Doel van de voorstellen is het bevorderen van de doelmatigheid van het beheer en de inrichting van het begrotingsproces door een meer resultaatgericht besturingsmodel. Eén van de voorstellen is de invoering van agentschappen, meer zelfstandig werkende overheidsinstellingen binnen de rijksdienst.

Een element van de meer resultaatgerichte wijze van werken is ook de bevordering van het gebruik van beleidsevaluatie en kengetallen. In het regeringsstandpunt beleidsevaluatie (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 032, nr. 27) is aangegeven langs welke wegen beoogd wordt de toepassing en het gebruik van evaluatie-onderzoeken verder te verbeteren. Periodieke en systematische beleidsevaluatie moet een bijdrage leveren aan het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en organisaties. Het gebruik van kengetallen kan behalve bij het departementale beheer ook een rol spelen als indicator voor de ontwikkeling op beleidsterreinen.

Voorts zij voor wat betreft de lopende ontwikkelingen gewezen op de activiteiten die worden ondernomen in het kader van het geïntegreerde subsidiebeleid, waarover rapportages verschijnen met betrekking tot het eerste spoor (misbruik en oneigenlijk gebruik en subsidiebeheer in het algemeen) en het tweede spoor (actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid). Langs beide sporen moeten waarborgen worden gecreëerd voor een verantwoord gebruik van het subsidie-instrument. De kwaliteit van het beheer en de beheersing van de subsidies blijft daarin een voorname

rol spelen. Tenslotte wordt nog gewezen op de beoogde verdere versnelling van de verantwoordingsprocedure, waar in paragraaf 11 op in is gegaan. In een aparte brief zal hier nader op in worden gegaan.

Het is van belang dat de Kamer betrokken blijft bij de geschetste ontwikkelingen in het comptabele bestel in het algemeen en bij enkele specifieke, nog lopende projecten. In strikte zin behoren slechts enkele van de lopende departementale projecten, die in de departementale teksten in deel III nader worden geduïd, nog tot de operatie comptabel bestel. Daarnaast zijn er, nu en in de toekomst, altijd specifieke departementale projecten die een verdere verbetering beogen te bewerkstelligen van de begrotingsinfrastructuur.

Op voorhand lijkt de departementale begroting, waar wordt ingegaan op het departementale beheer, daarom de juiste plaats om in de toekomst aan de Staten-Generaal over de voortgang van de projecten te (blijven) rapporteren. Daarmee wordt nog eens een belangrijk principe bevestigd, namelijk dat de individuele ministers verantwoordelijk zijn voor een in alle opzichten goed functionerend departementaal beheer en daar ook op aangesproken kunnen worden.

De minister van Financiën houdt, zoals gezegd, ook in de toekomst zijn coördinerende en stimulerende taak en verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een adequaat ingericht en goed functionerend comptabel bestel, naast de specifieke verantwoordelijkheid van de vakministers. Een blijvende actieve opstelling ligt daarbij in de rede, om de ontwikkelingen die thans in het kader van de genoemde verdere versterking van het financiële beheer, te coördineren en te sturen. Op nader te bepalen wijze, bijvoorbeeld via de Miljoenennota zal verslag worden gedaan van specifieke en rijksbrede ontwikkelingen in het comptabele bestel, en zal tevens verslag worden gedaan van de gemeenschappelijke activiteiten die worden ondernomen.

Uit de operatie comptabel bestel kunnen verschillende lessen worden getrokken, die in de toekomst van belang zijn. Een reële vraag is immers of nu kan worden voorkomen dat er niet straks weer een dergelijke operatie nodig zal zijn. In de laatste paragraaf van dit eerste deel van deze voortgangsrapportage wordt daarom ingegaan op de lessen voor de toekomst.

14. Lessen voor de toekomst

Soms met vallen en opstaan zijn er in de achterliggende periode belangrijke vorderingen gemaakt. Het is nu de kunst de verworvenheden van de operatie comptabel bestel te behouden en verder te bouwen aan het beheer. In de vierde voortgangsrapportage is daar zoals gezegd voor wat betreft de bredere aanpak van het financiële management uitgebreid op ingegaan. Uit de operatie zelf is ook een aantal lessen te destilleren.

Een constatering die eerder in deze rapportage is gedaan betreft het belang van voldoende belangstelling van alle politieke en ambtelijke echelons voor de kwaliteit van het financiële beheer. Door de operatie comptabel bestel is deze belangstelling belangrijk vergroot. Mede hierdoor konden er in een periode van enkele jaren enorme stappen voorwaarts worden gezet. Wezenlijk is dat er nu wegen worden gevonden om adequaat aandacht te blijven besteden aan de ontwikkelingen in het comptabele bestel, als voorwaarde voor een blijvend goed functionerend bestel.

Op de departementen berust de primaire zorg daarvoor bij de centrale directie Financieel-Economische Zaken, die in de afgelopen jaren een stuwende rol heeft vervuld. In samenspraak met de beleidsdirecties zal voor een goede onderhoudsorganisatie gezorgd moeten worden. Bovendien moet de sterkere positie van de DAD's, die ook een belangrijke advies-functie hebben, en de instelling van audit committees ook in de toekomst voor «countervailing power» op het terrein van het financiële beheer zorgen.

Tijdens de operatie is, als gevolg van optredende veranderingen in de organisatie van departementen, ook gebleken dat het belangrijk is te beschikken over een adequate onderhoudsorganisatie. Hoewel er tijdens de achterliggende jaren reeds veel van de grond is gekomen, zal ook in de toekomst een goed functionerende onderhoudsorganisatie van groot belang blijven om de thans op het overgrote deel van de departementen goed werkende administratieve organisatie ook «up to date» te houden. Dat geldt evenzeer voor het belang van een blijvend goed functionerende verplichtingen-kasadministratie, die in veel gevallen geautomatiseerd is.

De kennis en de ervaringen van de operatie comptabel bestel maken wellicht op automatiseringsgebied in de toekomst een andere aanpak mogelijk. Op automatiseringsgebied is in functionele termen een betere afstemming ontstaan tussen de financieel-administratieve systemen bij de departementen en het Rijksbegroting Informatie Systeem. De gegevens die de departementen naar Financiën sturen, voldoen aan dezelfde specificaties voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Bij veranderingen van deze gegevens moeten dus in allerlei systemen dezelfde functionele veranderingen worden aangebracht. Dat is kostbaar. Het is ook mogelijk dat na verloop van tijd om technische redenen systemen verouderd zullen zijn waarbij zich ook dan de vraag voor doet hoe de thans bereikte afstemming tussen systemen behouden blijft.

De ervaringen met automatisering hebben automatisering tot een hulpmiddel gemaakt «dat moet werken». Grote systemen blijken veel meer uit losse onderdelen of modules te bestaan dan bij de aanvang van de operatie comptabel bestel werd voorzien. Tevens is er de wens van departementen om de comptabele regelgeving zoveel mogelijk in functionele termen te gieten (zoals bij de onlangs van kracht geworden Regeling Departementale Begrotingsadministratie is gebeurd, hetgeen automatiseren vergemakkelijkt). Deze ontwikkelingen, die goed gevolgd moeten blijven worden, kunnen in de toekomst wellicht uitmonden in een meer gemeenschappelijke, interdepartementale aanpak van onderdelen van de financiële informatievoorziening bij de departementen. Dat zou met het oog op de toekomst, maar zeker in het licht van het verleden, een opmerkelijke ontwikkeling zijn. Overigens zijn dergelijke ontwikkelingen thans nog nauwelijks in te schatten.

Tenslotte lijkt de verandering in de cultuur een belangrijke factor geweest te zijn voor het succes van de realisatie van de doelstellingen van de operatie. Bij de start van de operatie is dit niet zo expliciet onderkend, maar de waarde van de cultuurverandering mag voor de bereikte stand van zaken en voor de ontwikkelingen in de toekomst niet worden onderschat. Hoe ingrijpend deze cultuurverandering echter is geweest, zal de toekomst moeten uitwijzen. Het in stand houden van een op beheer en het verder verbeteren van het financiële management gerichte cultuur, verdient echter een hoge prioriteit wanneer hierdoor het comptabele bestel ook in de toekomst op orde blijft, en een nieuwe en vergelijkbare, soms taaie, lange en kostbare operatie als de achterliggende operatie kan worden voorkomen.

II. GEMEENSCHAPPELIJKE ACTIVITEITEN

1. Comptabele wet- en regelgeving

Zoals bekend is de operatie comptabel bestel gepaard gegaan met een aanzienlijke aanpassing van de Comptabiliteitswet 1976 (CW'76) en de daarop gebaseerde wet- en regelgeving. Deze dienden te worden aangepast teneinde voorwaarden te creëren om de gewenste veranderingen, zoals uiteengezet in het plan van aanpak comptabel bestel, te kunnen realiseren.

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 zijn vormgegeven, is inmiddels in werking getreden (Stb. 1991, 752).

Ook zijn, op grond van de vierde wijziging, drie aanwijzingsregelingen van kracht geworden. Het betreft de Aanwijzingsregeling verplichtingenkas 1991, de Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 1991 en de Aanwijzingsregeling niet-geldelijke betalingen en ontvangsten 1991. Tevens zijn het aangepaste besluit taak FEZ (Stb. 1992, 1), de Regeling Departementale Begrotingsadministratie en de Richtlijnen kasmutaties van kracht geworden.

Zoals aangegeven in de vierde voortgangsrapportage zal in de loop van 1992 de Beschikking kasbeheer worden geëvalueerd, evenals de Regeling verlening voorschotten en het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen. Tenslotte zal, op grond van de vierde wijziging, nog invulling worden gegeven aan nadere regels over het materieel beheer bij het Rijk. Deze activiteit is voorzien in 1992 en 1993.

De vijfde wijziging van de CW (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 Eerste Kamer. Het Voorlopig Verslag is inmiddels op 4 februari j.l. verschenen. De Memorie van Antwoord zal een dezer dagen aan de Eerste Kamer worden gezonden.

2. Geautomatiseerde financiële informatievoorziening

Binnen Financiën wordt al enkele 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 (RDB) moeten 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. Dit deelsysteem is sinds 1990 in gebruik.

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-directies) als Financiën (Inspectie der Rijksfinanciën) kunnen voorstellen tot wijziging van de

begroting en/of meerjarencijfers in het systeem vastleggen, registreren, afwijzen en/of van tegenvoorstellen voorzien. Met de gewijzigde gegevens kunnen tevens analyses gemaakt worden over het lopende begrotingsjaar en de meerjarencijfers. Aldus fungeert het IBOS als bestuurlijk informatiesysteem, zowel ten behoeve van de vakdepartementen als ten behoeve van Financiën.

Thans wordt gewerkt aan de revisie van de overige deelsystemen van het RIS. Zo wordt de RIS-koppelfaciliteit gebouwd. Hiermee kunnen departementen de in de RDB voorgeschreven gegevens (IBOS-begrotingsmutaties, realisatiegegevens, economische en functionele codes, en loon- en prijs-codes) via datacommunicatielijnen aan Financiën leveren. De eerste versie van dat gedeelte van de RIS-koppelfaciliteit waarmee begrotingsmutaties en realisatiegegevens kunnen worden verstrekt, is sinds februari in gebruik. Eind april zal het deel voor de levering van de codegegevens gereed komen.

3. Stroomlijning van het controlebestel

In het kader van de operatie comptabel bestel is een belangrijke impuls gegeven aan de verbetering van de accountantscontrole bij de departementen. Uit een rijksbreed onderzoek van de Algemene Rekenkamer in het Verslag over 1985 bleek destijds dat op dit terrein veel tekortkomingen bestonden. Met de operatie comptabel bestel is vooral gestreefd naar een situatie dat de departementale accountantsdiensten het gehele departementale controleterrein zouden bestrijken en tevens de controle zouden afsluiten met een rapport waarin een accountantsverklaring over de departementale financiële verantwoording is opgenomen. Zoals reeds is aangegeven wordt deze situatie naar verwachting over het jaar 1991 voor het eerst bereikt.

Gedurende de operatie comptabel bestel is eveneens aandacht besteed aan de wettelijke regelingen op het gebied van de accountantscontrole. Aan het begin van de operatie werd vooral met de totstandkoming van het Besluit taak DAD (Stb. 1987, 384) en het Instellingsbesluit IODAD een waarborg geschapen voor zowel een gelijke uitoefening van de basistaak van de DAD's (de algemene controle) als voor de interdepartementale samenwerking. Met de vijfde wijziging van de CW zal een situatie bereikt zijn waarmee zowel de taak van de DAD en de taak van de AR op het terrein van het rechtmatigheidsonderzoek beter op elkaar zijn afgestemd. De voorbereiding van de vijfde wijziging van de CW heeft voortdurend mede in het teken gestaan van het streven naar een doelmatig en effectief controlebestel van het rijk. De leidende gedachte daarbij is dat doublures in de uitvoering van de controle zoveel mogelijk vermeden moeten worden.

De stroomlijning van het controlebestel is ook een punt van aandacht in het kader van de operatie grote efficiency waarin het controlebestel één van de horizontale onderwerpen van onderzoek is. Over de consequenties van dit onderzoek voor de desbetreffende organen binnen dit bestel (de departementale accountantsdiensten en de Centrale Accountantsdienst) is de Kamer via de brieven van 17 september 1991 (Kamerstukken II, 1991-1992, 21 471, nr. 15) respectievelijk 7 februari 1992 nader ingelicht. Verwacht mag worden dat na de operaties comptabel bestel en grote efficiency een situatie wordt bereikt waarbij de organen die binnen het controlebestel werkzaam zijn duidelijk omschreven taken zullen vervullen en, met inachtneming van de diverse verantwoordelijkheden, geen onnodige overlappingsen en doublures zullen voorkomen.

De onderlinge afstemming van de taken van de DAD en de AR op het gebied van het rechtmatigheidsonderzoek zal met de vijfde wijziging van de CW een belangrijke impuls krijgen. Zowel het rechtmatigheidsonderzoek van de AR als de algemene controletaak van de DAD hebben betrekking op dezelfde objecten. De AR maakt daarbij gebruik van de voorcontroles van de DAD's. Het blijft de komende jaren van belang dat binnen de rijksdienst, behalve aan een goede communicatie tussen de controle instanties, ook op het niveau van de concrete controlewerkzaamheden blijvend aandacht wordt besteed aan het onderling afstemmen en coördineren van de controle- en toezichtwerkzaamheden die worden verricht. De communicatie tussen controle instanties binnen de overheid speelt zich af op een aantal niveaus. Ten eerste tussen de DAD en de CAD. De CAD zal in het controlebestel in de toekomst een meer coördinerende en beleidsvoorbereidende taak gaan vervullen en verricht derhalve in die nieuwe situatie geen uitvoerende controlewerkzaamheden meer. Ten tweede zal het streven naar gestructureerde en openhartige communicatie tussen controle instanties naar het oordeel van het kabinet ook vorm moeten krijgen in een overleg tussen de Rekenkamer en de rijksdienst. Hierover zijn inmiddels nadere afspraken gemaakt. Tenslotte is er de communicatie tussen de controle instanties van het Rijk en de gemeenten en provincies in het kader van de controle van de specifieke uitkeringen en het streven naar de single-audit situatie.

4. De uniforme controle-aanpak

Het streven naar uniformering van de controle-aanpak staat op dit moment vooral in het teken van het vaststellen van de tolerantie die bij de goedkeuring van een departementale financiële verantwoording wordt gehanteerd. Een standpuntbepaling met betrekking tot dit onderwerp is ook van betekenis voor de desbetreffende onderdelen van het Handboek Controle DAD.

Het vaststellen van de goedkeuringstolerantie met betrekking tot de financiële verantwoording van een departement is niet alleen een vraagstuk voor de controleur (DAD, Algemene Rekenkamer) maar ook voor de gebruiker van de verantwoording. Immers bij de tolerantie is de vraag aan de orde welke foutenmarge (en het daarbij behorend maximumbedrag aan fouten) de gebruiker van de verantwoording aanvaardbaar acht. Indien de controle uitwijst dat dit kritische bedrag aan fouten niet is overschreden, zal dit leiden tot een goedkeuring van de verantwoording. Het vaststellen van een dergelijk bedrag is gewenst om een zekere uniformiteit in de goedkeuring van de departementale financiële verantwoording te verkrijgen. In die zin kan, voor wat de rijksdienst betreft, de vaststelling van de goedkeuringstolerantie worden beschouwd als een aanvulling op de «Richtlijn voor de accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van een ministerie», waarin uitsluitend in algemene bewoordingen wordt aangegeven wanneer de DAD een andere dan een goedkeurende accountantsverklaring zal afgeven.

Ten aanzien van de procedure voor de vaststelling van de goedkeuringstolerantie voor de financiële verantwoording van het departement geldt, dat het kabinet voornemens is hiervoor vanuit de coördinerende positie van de minister van Financiën initiatieven en voorstellen te ontwikkelen. Over de op dit gebied te ontwikkelen voorstellen zal overleg in het IODAD en in het IOFEZ plaatsvinden alsmede overleg worden gevoerd met de Rekenkamer. Het ligt in de rede dat de uiteindelijke vaststelling van de goedkeuringstolerantie voor de departementale verantwoording door de Staten-Generaal zal moeten geschieden.

De vraag of, behalve op het niveau van de departementale financiële verantwoording als geheel en op het niveau van de interne financiële verantwoording van een beheerder bij een departement, ook op het niveau van de begrotingsartikelen ten behoeve van de oordeelsvorming (artikelsgewijze oordeelsvorming) een goedkeuringstolerantie moeten worden vastgesteld zal in die bovengenoemde informatie tevens worden beantwoord.

Het onderwerp artikelsgewijze oordeelsvorming is een punt van aandacht geweest tijdens de behandeling van de vijfde wijziging van de CW in de Tweede Kamer in het najaar van 1991. Dit onderwerp kwam naar voren naar aanleiding van de geleidebrief van de Rekenkamer bij de aanbidding van de rapporten bij de rekeningen over 1990 (Kamerstukken II, 1990-1991, 22 240, nr. 2). In deze brief merkt de Rekenkamer op dat zij bij haar oordeelsvorming over de rekeningen streeft naar een oordeel per afzonderlijk begrotingsartikel dat uitmondt in een oordeel over de rekening. Tijdens de behandeling van de vijfde wijziging van de CW is vanuit de Tweede Kamer aangegeven dat de controle en rapportering door de DAD's zodanig moeten worden vorm gegeven dat de Rekenkamer voor haar oordeelsvorming optimaal van de controlebevindingen van de DAD's gebruik kan maken. De controle van de departementale accountantsdiensten is gericht op het geven van een oordeel over een departementale financiële verantwoording en niet op het geven van een oordeel over een begrotingsartikel.

Inmiddels zijn over het vastleggen van de controlebevindingen per begrotingsartikel afspraken gemaakt tussen de DAD's en de Rekenkamer en is tevens duidelijk tot uitdrukking gebracht dat de DAD's in het kader van de controle van een financiële verantwoording aan elk begrotingsartikel de nodige aandacht besteden. Een goedkeurende verklaring van de DAD houdt in dat een zodanige controle is verricht dat een hoge mate van zekerheid bestaat dat de verantwoording geen materiële fouten bevat. Dit houdt tevens in dat per onderdeel van de rekening (artikelen) alle relevante controlebevindingen zijn verkregen. Hierbij wordt opgemerkt dat zich situaties kunnen voordoen, bijvoorbeeld als gevolg van de gekozen begrotingsindeling, waarin niet op economisch verantwoorde wijze alle relevante controlebevindingen per artikel kunnen worden verkregen. Indien dergelijke situaties zich voordoen zal dit in het samenvattende accountantsrapport worden vermeld.

5. Voortgang single-audit toepassing

In het kader van de controle van specifieke uitkeringen is het streven er op gericht dat de controlewerkzaamheden ten behoeve van de departementen in beginsel zo veel mogelijk op het gemeentelijke (respectievelijk provinciale) niveau plaatsvinden. Dat wil zeggen dat deze controlewerkzaamheden worden uitgevoerd door accountants die reeds ten behoeve van de gemeenten werkzaam zijn in het kader van de controle van de gemeentelijke rekening. In de nieuwe Gemeentewet die naar verwachting in 1993 in werking zal treden zijn de waarborgen voor die single-audit gedachte tot uitdrukking gebracht.

De toepassing van de single-audit gedachte is tot nu toe vooral tot uiting gekomen in het experiment met een geïntegreerde accountantsverklaring binnen de zogenaamde Deregulerings-gemeenten. Onlangs is dit experiment afgesloten en thans wordt, mede met behulp van de opgedane ervaringen, gewerkt aan het streven naar een landelijke invoering van single-audit. Gemeenten en Rijk hebben al veel op dit terrein gedaan. Het komt nu aan op de praktische vormgeving om

daarmee het streven van het kabinet naar een op grotere schaal toepassen van single-audit situatie te realiseren. Daarbij zal worden getracht voor de belangrijkste knelpunten voor alle partijen werkbare oplossingen te zoeken. Voor het Rijk staat voorop dat een en ander geen beletselen mag opwerpen voor het vaststellen van de rechtmatigheid door de rijksoverheid, in het bijzonder door de DAD's en de AR, van de besteding van specifieke uitkeringen door gemeenten.

III. DEPARTEMENTALE ACTIVITEITEN

Algemene Zaken

Administratieve organisatie

In 1991 zijn de globale beschrijvingen in schemavorm door de binnen de FEZ-functie ingestelde afdeling Administratieve Organisatie nader uitgewerkt in gedetailleerde schema's. Een belangrijk gedeelte van deze gedetailleerde schema's behoeft alleen nog de autorisatie van de desbetreffende dienstonderdelen. In de loop van 1992 zullen deze schema's voor de belangrijkste dienstonderdelen in een handboek administratieve organisatie worden opgenomen. De verbeteringen in de werking van de administratieve organisatie zullen gedeeltelijk in samenhang met de invoering in 1992 van het AZFIS II-systeem worden doorgevoerd.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Het nieuwe geautomatiseerde informatiesysteem AZFIS II, dat een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie omvat, is per 1 januari 1992 in gebruik genomen. De volledige operationaliteit van het systeem zal evenwel in de loop van 1992 worden bereikt. Voor het opvragen van gegevens over 1991 en oudere jaren zal het bestaande systeem AZFIS I nog geruime tijd in gebruik blijven.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Er is een coördinatieteam samengesteld voor het onderhoud van de administratieve organisatie. Dit team bestaat uit het hoofd van de afdeling Administratieve Organisatie en coördinatoren van de verantwoordelijke dienstonderdelen. Naar aanleiding van een (nog niet afgerond) onderzoek naar de interne controle in en beveiliging van het geautomatiseerde deel van het AZFIS II-systeem en het daarbij behorende stelsel van beheersmaatregelen, is inmiddels een handboek voor het beheer van de desbetreffende programma's en bestanden samengesteld.

Financiële functie

Met de invoering van het AZFIS II-systeem zullen de verplichtingen decentraal worden geregistreerd. Daarnaast is reeds besloten de betalingsfunctie centraal door FEZ te doen verrichten. Een verdere invulling van de financiële functie zal fasegewijs worden uitgevoerd.

Accountantscontrole

De DAD van Economische Zaken heeft voor de controle van het dienstjaar 1990 aanvullende werkzaamheden moeten uitvoeren, omdat

de beschrijvingen van de administratieve organisatie gedurende 1990 en 1991 nog niet in alle gevallen voldeden aan de daaraan te stellen eisen. Voor de controle over 1991 is in verband met formatieve beperkingen externe capaciteit onder verantwoordelijkheid van de DAD ingeschakeld. Deze externe inschakeling met een incidenteel karakter is vooral gericht op de controle van de Rijksvoorlichtingsdienst. Naar verwachting zal over 1991, evenals over 1990, een goedkeurende accountantsverklaring kunnen worden afgegeven.

KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN

Administratieve organisatie

De verbeteringen in de administratieve organisatie van het Kabinet zijn per 31 december 1991 nagenoeg gerealiseerd. De beschrijving van de administratieve organisatie met betrekking tot Personeelszaken verkeert in de afrondingsfase.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Zie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Het actualiseren van de bestaande beschrijvingen van de administratieve organisatie inzake de Kabinetten van de Gouverneurs wordt zonodig uitbesteed aan openbare accountantskantoren ter plaatse. Zie overigens Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Accountantscontrole

Bij de financiële verantwoording van het Kabinet over 1991 wordt een verklaring met beperking verwacht. Deze beperking heeft betrekking op een aantal oude nog niet afgewikkelde projecten. In de controle van overheidsprojecten is oponthoud ontstaan voornamelijk door een ernstig personeelstekort bij zowel de Landsaccountantsdienst als bij de Eilandsaccountantsdienst (van Curaçao). Deze achterstanden hebben geleid tot uitbesteding van de controle van de overheidsprojecten van het Eilandgebied Curaçao voor 1988 tot en met 1990 aan een openbaar accountantskantoor. Ten behoeve van de landsprojecten (Nederlandse Antillen) is voor het jaar 1990 een offerte voor uitbesteding aangevraagd. De vertraging in de afwikkeling van de overheidsprojecten vindt voor een deel zijn oorzaak in het niet tijdig kunnen opleveren van de landsrekeningen van de Nederlandse Antillen en Aruba.

BUITENLANDSE ZAKEN

Administratieve organisatie

In 1991 zijn verdere verbeteringen in de opzet van de administratieve organisatie/interne controle aangebracht, zodat deze, evenals de beschrijving, in het algemeen voldoet aan de minimale eisen van de accountantscontrole. Daarnaast wordt nog gewerkt aan de afronding van een handboek Interne Controle voor het gehele departement. In 1992

zijn interne-controleplannen in overleg met de DAD ontwikkeld. De DAD is bezig met het toetsen van de in 1991 verder aangepaste delen van de administratieve organisatie en de interne controle. In 1992 zal het nog de nodige krachtsinspanning kosten om de werking van de administratieve organisatie en de interne controle op een adequaat niveau te krijgen. Daarnaast zullen de reeds gesignaleerde tekortkomingen in de voorschottenverstrekking en in de registratie van de afrekeningen van deze voorschotten, welke hebben geleid tot aangepaste regelgeving en procedures, nog in 1992 opgeheven worden.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

In 1991 zijn verbeteringen in de opzet van het bestaande ministeriële financiële systeem (MFA) aangebracht. Daarbij is tevens een groot aantal veranderingen in de deelsystemen van de MFA ingevoerd. In de administratieve organisatie rond de MFA zijn maatregelen opgenomen zodat voldaan kan worden aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. In de loop van 1991 zijn positieve ervaringen met de aangepaste MFA opgedaan. De werking van dit systeem vormt op dit moment onderwerp van de nog lopende controles van de DAD. Bij een recent gehouden edp-audit zijn nog risico's gesignaleerd voor een aantal van deze deelsystemen. In samenwerking tussen de DAD en de betrokken dienstonderdelen wordt gewerkt aan een oplossing van de knelpunten.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

De beschrijving van de administratieve organisatie wordt thans onderhouden door de desbetreffende departementale diensten, in samenwerking met FEZ. Bij dit onderhoud vindt tevens een omzetting plaats naar een procesmatige beschrijving van de administratieve organisatie. De budgethouders en/of diensthoofden zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van de administratieve organisatie. De coördinatie van dit onderhoud is recentelijk neergelegd bij de centrale FEZ-functie.

De beschrijving van de administratieve organisatie en van de maatregelen van interne controle met betrekking tot de geautomatiseerde systemen, inclusief de documentatie, is begin 1992 in hoofdlijnen afgerond.

Financiële functie

De controllersfunctie binnen het ministerie is eind 1991 in formeel opzicht geregeld. Per hoofdindeling van het departement is een controllersfunctie ingesteld. Voorts zijn delen van de verbijzonderde interne controle-afdeling bij deze controllersafdelingen ondergebracht. De kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de financiële functie zal nog verder worden verbeterd.

Accountantscontrole

Indien aan de voorwaarden, opgenomen in het controleplan 1991, is voldaan, is een volkomen accountantscontrole mogelijk. Voor de soort van de af te geven accountantsverklaring is naast een oordeel over de opzet van de administratieve organisatie en interne controle ook de uitkomst van het accountantsonderzoek naar de werking van belang. Met de Algemene Rekenkamer is nog discussie gaande omtrent de nadere

uitwerking van de reikwijdte van de accountantscontrole en de rechtmatigheidsproblematiek met betrekking tot de begrotingsuitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking. Hierbij zal tevens uitwerking en invulling worden gegeven aan het toepassen van een «value for money audit» op de begrotingsuitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, waarop de Tweede Kamer in een motie tijdens de begrotingsbehandeling eind 1991 heeft aangedrongen.

MINISTERIE VAN JUSTITIE

Administratieve organisatie

In het kader van het verbeteringsproject van de administratieve organisatie zijn aanzienlijke verbeteringen in de opzet van de administratieve organisatie aangebracht. Begin 1991 was de beschreven en in opzet verbeterde administratieve organisatie in zijn geheel ingevoerd hetgeen heeft geleid tot een aanzienlijke betere bedrijfsvoering.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

De thans in gebruik zijnde geautomatiseerde financiële informatiesystemen, waarin de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie voor een groot deel is opgenomen, voldoen in opzet aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Er is een in structuur en opzet goede onderhoudsorganisatie voor de administratieve organisatie aanwezig, waarvan de werking echter in de praktijk nog niet overal optimaal is. Als één van de oorzaken wordt genoemd dat bij een aantal diensten het actueel houden van de beschrijvingen nog te veel in verband wordt gebracht met de accountantscontrole en niet met een goed financieel beheer. FEZ en de DAD spannen zich met de verantwoordelijke beleidsdirecties in om dit misverstand weg te nemen. De veranderende omstandigheden als gevolg van enkele grote operaties binnen het ministerie maken omvangrijk onderhoud c.q. een nieuwe opzet van de administratieve organisatie noodzakelijk.

Door het grote aantal aanpassingen in de tijd zijn de financiële systemen moeilijk onderhoudbaar geworden. Het huidige geautomatiseerde centrale financiële systeem JUFIS zal worden vervangen door een nieuw systeem, dat naar verwachting per 1 januari 1993 operationeel wordt. De geautomatiseerde decentrale financiële systemen zullen naar verwachting eveneens op termijn worden vervangen.

Financiële functie

Het in 1986 ingezette proces van deconcentratie van de financiële functie zal, wanneer de deconcentratie van de P-functie een feit is, nagenoeg voltooid zijn. De verantwoordelijkheid voor beleid en beheer zullen dan op hetzelfde niveau liggen.

Als gevolg van het deconcentratieproces en met het oog op verdere versterking van het (financiële) beheer binnen het ministerie is een start gemaakt met de invoering van het besturingsconcept «Planning en Control». In dit besturingsconcept wordt ter aanvulling op de gebruikelijke financiële informatie aandacht geschonken aan de beschrijving van de daarmee samenhangende aanvullende managementinformatie (onder andere in de vorm van kengetallen en indicatoren).

Accountantscontrole

Bij de financiële verantwoording over 1990 is een verklaring met beperking afgegeven. Deze beperking is gebaseerd op de gedurende 1990 bestaande onzekerheden ten aanzien van de verantwoording van enige categorieën van uitgaven alsmede de opbrengsten uit de boeten en transactiegelden. In 1991 is een reeks van aanvullende maatregelen in uitvoering genomen die er toe moeten leiden de bestaande onzekerheden ten aanzien van (de volledigheid) van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten te verminderen. Het effect van deze maatregelen op de verantwoording over 1991 is thans nog niet duidelijk. Over 1990 werd de controle uitgevoerd op basis van een joint audit tussen de DAD en een openbaar accountantskantoor. Ingaande 1991 berust de eindverantwoordelijkheid voor de accountantscontrole weer geheel bij de DAD.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Administratieve organisatie

De beschrijving van de verbeterde administratieve organisatie van de financiële processen en de invoering daarvan is nagenoeg gerealiseerd. De administratieve organisatie blijft aan verandering onderhevig, onder andere als gevolg van de grote bestuurlijke operaties.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Het met ingang van 1990 in gebruik zijnde geautomatiseerde financiële administratiesysteem is in 1991 ingrijpend gewijzigd. In samenwerking met Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in 1991 de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie in het systeem ingebouwd en in 1992 in gebruik genomen. Daarnaast is het systeem aangepast aan de overige eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Ook voor de administratie van voorschotten zijn in het systeem voorzieningen getroffen. Met ingang van 1 januari 1992 zijn deze wijzigingen ingevoerd.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Er zal nog besluitvorming plaatsvinden over de structurering van het onderhoud van de administratieve organisatie. Hierover zullen in het eerste halfjaar van 1992 definitieve beslissingen worden genomen. Het geautomatiseerde financiële informatiesysteem is goed gedocumenteerd. Het onderhoud daarvan zal, naar het zich thans laat aanzien, geen problemen opleveren.

Financiële functie

Voorzover de departementsleiding dit noodzakelijk acht, is de financiële functie gedecentraliseerd. De financiële informatievoorziening ligt op een aanvaardbaar niveau. De verbetering van de managementinformatie zal de volgende stap zijn in de optimalisering van de financiële functie.

Accountantscontrole

Het belangrijkste knelpunt dat tot nu toe een goedkeurende verklaring bij de rekening van uitgaven en ontvangsten in de weg heeft gestaan, is in 1991 weggenomen. Het betrof de controle op de rechtmatige besteding door de gemeenten van de politiebijdragen. Daartoe is het Besluit Vergoeding Politiekosten aangepast.

HOGЕ COLLEGES VAN STAAT EN KABINET DER KONINGIN

Verbeteringen van de administratieve organisatie en de informatievoorziening hebben plaatsgevonden en voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Het onderhoud zal door de Hoge Colleges worden geregeld. De accountantscontrole leidt reeds enkele jaren tot een goedkeurende verklaring bij de rekening van uitgaven en ontvangsten van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin.

ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie is door de budgethouders in 1991 grotendeels vastgelegd in handboeken. De oplevering van de handboeken bij de Informatiseringsbank is vertraagd tot begin 1992, mede in verband met het aldaar in dezelfde periode in te voeren centrale administratieve systeem. De reorganisatie van het gehele departement, die in 1991 heeft plaatsgevonden, zal resulteren in een nieuw besturings- en organisatie-model. Deze reorganisatie heeft tot gevolg, dat de bestaande handboeken ingrijpend moeten worden aangepast. De administratieve organisatie van de vitale primaire processen is per 1 januari 1992 aangepast. Er wordt naar gestreefd voor eind 1992 de administratieve organisatie van het gehele departement aan te passen. Hierbij dient extra aandacht besteed te worden aan de registratie van verplichtingen, voortvloeiend uit afgegeven huisvestingsbeschikkingen.

In 1991 is, onder toezicht van het audit committee, de achterstand bij het afwikkelen van verleende voorschotten (correcte en tijdige afrekening) grotendeels weggewerkt.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Vanaf 1991 zijn alle modules van het geïntegreerde financiële informatiesysteem, waarin een module geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie is opgenomen, volledig operationeel. De reorganisatie heeft tot gevolg, dat enkele aanpassingen moeten worden aangebracht in het geïntegreerde financiële informatiesysteem.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Het beheer en onderhoud van de administratieve organisatie zijn mede door de reorganisatie beperkt gebleven. Na de reorganisatie dient de bestaande beheers- en onderhoudsorganisatie in 1992 opnieuw opgezet te worden.

Financiële functie

De reorganisatie van het departement per 1 januari 1992 leidt tot een ingrijpende wijziging in de opzet en werking van de financiële functie in 1992. De centrale directie Financieel-Economische Zaken zal de functie vervullen van centrale controller. Op decentraal niveau ligt de verantwoordelijkheid voor de beheersing van de programma-uitgaven bij de beleidsdirecties, terwijl de uitvoeringstaken geconcentreerd zullen worden bij de bekostigingsorganisatie (Centrale Financiën Instellingen). Deze bekostigingsorganisatie is in belangrijke mate zelf verantwoordelijk voor de financiële beheersing. Ook decentraal is een controllersfunctie van belang. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen FEZ, beleidsdirecties en bekostigingsorganisatie zullen worden opgenomen in managementcontracten.

Accountantcontrole

De accountantscontrole over 1990 heeft geresulteerd in een goedgekeurde verklaring. Gestreefd wordt om, ondanks de reorganisatie, ook bij de financiële verantwoording over 1991 en over 1992 een goedkeurende accountantsverklaring te realiseren.

FINANCIËN

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie is, voorzover het gaat om dienstonderdelen met financiële processen van een zekere omvang, beschreven. Voor enkele financiële processen van geringere omvang worden aanvullende beschrijvingen gemaakt. Noodzakelijk geachte verbeteringen in de administratieve organisatie zijn aangebracht. In die gevallen evenwel dan een onderdeel zich bevindt in een situatie van reorganisatie, worden verbeteringen en aanpassingen meegenomen in het reorganisatieproces. Dit betreft met name de Belastingdienst, waar de herstructurering naar verwachting in 1992 zal zijn voltooid. Nieuw gevormde eenheden van deze dienst dienen uiterlijk een jaar na instelling te beschikken over een actueel handboek administratieve organisatie.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Mede op grond van aanbevelingen voortvloeiend uit een edp-audit is het Financieel Beheer Systeem (FBS) in 1991 verder verbeterd. In samenwerking met de departementen van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben in 1991 aanpassingen van het systeem plaatsgevonden ten behoeve van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Begin 1992 is een nieuwe versie van het FBS in gebruik genomen die in opzet in overeenstemming is met de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

De onderhoudsorganisatie is verder uitgebreid. Er zijn zowel voor de Belastingdienst als voor de overige delen van het departement procedures ontworpen voor het opvolgen van de aanbevelingen, onder meer afkomstig van de accountantsdiensten, met betrekking tot het onderhoud en de verbetering van de administratieve organisatie en de financiële systemen.

Financiële functie

In 1991 zijn ten behoeve van het financiële beheer bij de directoraten-generaal bedrijfsbureaus ingesteld. Naar verwachting zullen deze bureaus in 1992 ook hiërarchisch onder de desbetreffende directoraten-generaal worden opgenomen. De decentralisatie van budgetten voor apparaatsuitgaven is nog niet voltooid, doordat de afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden meer tijd vereist dan is voorzien. Inmiddels zijn de voorbereidingen zover gevorderd dat decentralisatie van deze budgetten in de loop van 1992 kan plaatsvinden.

Accountantscontrole

De accountantscontrole over 1990 van het departement als geheel heeft geresulteerd in een goedkeurende accountantsverklaring. Bij de uitvoering van de accountantscontrole is zoveel mogelijk gesteund op de administratieve organisatie en het stelsel van interne controlemaatregelen. Bij de Belastingdienst zijn, hoofdzakelijk als gevolg van de nog niet voltooide herstructurering, waar dat voor de oordeelsvorming nodig was, aanvullende controlewerkzaamheden verricht. Verwacht wordt dat de controle over 1991 eveneens zal leiden tot een goedkeurende accountantsverklaring. Ook voor 1991 zijn bij de Belastingdienst nog aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd.

DEFENSIE

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie is nagenoeg geheel beschreven. Bij de Dienst Zorg Post-actieve Militairen (DZPM) bestaan nog gebreken in de opzet; het aanbrengen van verbeteringen is vertraagd door de besluitvorming over de bouw van een nieuw systeem voor pensioenen en wachtgeld. Daarnaast dient nog een aantal knelpunten bij de Directie Gebouwen, Werken en Terreinen (DGWT) te worden opgelost. Dit is vertraagd door het besluit eerst een algehele reorganisatie door te voeren. Oplossing van de resterende knelpunten bij DZPM en DGWT zal nog enige jaren vergen. Door een fundamentele aanpak van de verificatieproblematiek ten aanzien van Foreign Military Sales wordt beoogd de bestaande knelpunten in 1992 op te lossen.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Mede om ook op het punt van de meerjarenramingen voor verplichtingen- en kascijfers volledig aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie te kunnen voldoen, wordt in 1992 de module «Maand-staat Overleg Systeem» in gebruik genomen. Het nieuwe geautomatiseerde bezoldigingssysteem militairen wordt naar verwachting in 1994 opgeleverd. Om het huidige bezoldigingssysteem tot die datum operationeel te houden zijn tal van maatregelen getroffen. De inflexibiliteit van het huidige systeem houdt een zeker risico in, dat eventueel ingrijpende wijzigingen niet in het systeem kunnen worden aangebracht.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Het uniformeren van de beschrijvingen van de administratieve organisatie zal, mede vanwege de aan de gang zijnde reorganisatie, enige jaren vergen. Het risico van niet-actuele beschrijvingen neemt hierdoor toe. Prioriteit zal worden gelegd bij de essentiële financiële processen.

Financiële functie

Het Directoraat-Generaal Economie en Financiën/Directie FEZ, opereert sinds 1990 als concern-controller. In 1991 is door het uitbrengen van een aantal aanwijzingen een formele waarborg gevormd voor een volledige vervulling van de FEZ-taken binnen Defensie op het gebied van de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering. Bij de krijgsmacht delen zijn ontwikkelingen gaande die uiteindelijk tot een nog verdergaande decentralisatie van de financiële functie moeten leiden. De personele invulling in het FEZ-gebied geeft thans geen bijzondere problemen. In 1992 zullen in het kader van de begrotingsvoorbereiding nadere procedurele maatregelen worden getroffen om tot een structurele verbetering te komen van de ramingen en het inzicht in de onderbouwing daarvan.

Accountantscontrole

Naar verwachting zal over 1991, evenals over de voorafgaande jaren, een goedkeurende accountantsverklaring worden afgegeven. De uitvoering van de controle van de financiële verantwoording kon in 1991, ondanks een kwantitatieve en vooral kwalitatieve onderbezetting van de DAD, op het vereiste niveau plaatsvinden. Aan de overige tot de taak van de DAD te rekenen werkzaamheden kon slechts in beperkte mate uitvoering worden gegeven. De vooruitzichten voor werving van vooral burgeraccountantspersoneel duiden op verbetering.

VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-BEHEER

Administratieve organisatie

Naar verwachting zullen de ontbrekende beschrijvingen en de daaruit voortvloeiende verbeteringen in de opzet van de administratieve organisatie in 1992 worden afgerond. Bij het Directoraat-Generaal Milieu-beheer (DGM) maakt de verbetering van de opzet van de administratieve organisatie deel uit van het project IMPROVE. Medio 1991 is dit project, ter verbetering van het financiële beheer, van start gegaan. Dit project omvat onder meer het doorlichten van de bestaande regelgeving en het doorvoeren van daaruit voortvloeiende verbeteringen, het op peil brengen van de interne controle en het afwickelen van oude voorschotten.

Hoewel er een opgaande lijn is te onderkennen in de werking van de administratieve organisatie, is nog een aantal belangrijke knelpunten te onderkennen, met name bij DGM. Naar verwachting zal het project IMPROVE geleidelijk tot verbeteringen leiden. Voor een aantal bij Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) aan te brengen noodzakelijke verbeteringen is een plan van aanpak vastgesteld.

Automatisering. inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Bij alle onderdelen van het departement zijn geautomatiseerde systemen operationeel, die in opzet voldoen aan de eisen van de Regelingen Departementale Begrotingsadministratie. Dit is zowel gerealiseerd door de invoering van het SBB/EERSt-systeem bij de Rijksgebouwendienst, Rijksplanologische Dienst, DFEZ en de Centrale Sector, als door het aanpassen van bestaande systemen bij het DGVH en het doorvoeren van tijdelijke maatregelen bij DGM. Volgens planning zal DGM in de loop van 1992 op het SBB/EERSt-systeem overgaan. Bij DGVH zal dit systeem gefaseerd in de periode 1992 tot 1994 worden ingevoerd, zij het dat de bestaande grote systemen gehandhaafd blijven.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Met ingang van 1992 is, om redenen van uniformiteit, controleerbaarheid en doelmatigheid, het functionele beheer van het SBB/EERSt-systeem overgedragen aan FEZ. Het zogenaamde technische beheer wordt sinds 1 januari 1992 uitgevoerd door het Rijks Computercentrum. Het onderhoud van de administratieve organisatie wordt gezien als een primaire verantwoordelijkheid van de departementsonderdelen. Er worden de nodige activiteiten ontplooid, in het bijzonder bij het DGVH, om een adequate onderhoudsorganisatie op te zetten.

Financiële functie

VRM kent een sterk gedecentraliseerde organisatiestructuur. Dit heeft geleid tot de oprichting van financiële directies bij de diensten. Mede door de activiteiten in het kader van de actie comptabel bestel is inmiddels de kwaliteit van deze financiële directies verbeterd, zij het dat met name bij DGM nog belangrijke knelpunten bestaan.

Accountantscontrole

Als gevolg van het ontoereikende niveau van het financiële management, met name bij DGM, moet de DAD op diverse terreinen bijstand verlenen. Er is een stappenplan opgesteld, dat per departementsonderdeel voorziet in een gefaseerde afbouw van deze ondersteunende, oneigenlijke, taken van de DAD in de periode 1992-1994. Naar verwachting zal een verklaring met beperking worden afgegeven bij de verantwoording van het departement over 1991. Dit houdt verband met belangrijke tekortkomingen in de opzet en werking van de administratieve organisatie en interne controle bij DGM.

VERKEER EN WATERSTAAT

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie van de financiële processen is beschreven; inmiddels is een groot aantal verbeteringen tot stand gebracht. De in 1990 vernieuwde regelgeving met betrekking tot de controle van de besteksuitgaven heeft in 1991 echter nog niet geleid tot voldoende verbetering van de werking van de interne controle op dat terrein. Inmiddels is de regelgeving verder aangescherpt. Voorts zal intensief toezicht namens de departementsleiding op de decentrale uitvoering van de regelgeving noodzakelijk zijn om blijvende verbetering te bewerkstelligen.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

De invoering van het Financieel Administratief Informatiesysteem (FAIS), met daarin opgenomen de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, verloopt nagenoeg volgens planning. Verkeer en Waterstaat verwacht dat het systeem, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, eind 1992 bij alle departementsonderdelen in werking zal zijn, met uitzondering van enkele diensten die zullen worden verzelfstandigd. Bij de invoering van het systeem worden risico's onderkend, vooral voor wat betreft de beschikbaarheid van voldoende deskundig personeel bij de diensten en de mate van inzetbaarheid van dit personeel voor de implementatie.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Voor de organisatie van het onderhoud van de administratieve organisatie zijn structurele voorzieningen getroffen. Inmiddels is een beheersorganisatie voor het FAIS opgezet.

Financiële functie

De bezetting van de financieel-administratieve afdelingen is, vooral op decentraal niveau, kwalitatief nog niet overal voldoende. De kwaliteit van een deel van de medewerkers is nog niet afgestemd op de zwaardere eisen die gesteld worden aan de financiële functie in het gedecentraliseerde financiële beheersconcept. Om een kwalitatief voldoende bezetting te verkrijgen is voorzien in aanvullende opleidingen voor bestaande medewerkers en wordt getracht nieuwe medewerkers aan te trekken. De verwachting is dat deze problematiek eerst op langere termijn structureel tot een oplossing zal komen.

Accountantscontrole

Over 1990 is bij begrotingshoofdstuk XII een verklaring met beperking gegeven. De beperking had hoofdzakelijk betrekking op onzekerheden als gevolg van een ontoereikende werking van de administratieve organisatie en interne controle op het gebied van besteksuitgaven, onderzoeksuitgaven en verplichtingen. Of er over 1991 een goedkeurende verklaring zal kunnen worden gegeven zal vooral afhangen van de mate waarin de onzekerheden met betrekking tot genoemde uitgaven in 1991 kunnen worden beperkt. Bij de rekening van het Rijkswegenfonds over 1991 wordt, evenals over 1990, een verklaring van oordeelonthouding verwacht. De uitgaven uit dit fonds betreffen vrijwel uitsluitend bestekken; de in 1990 ingevoerde interne regelgeving is in 1991 nog niet adequaat uitgevoerd. Ten aanzien van het Mobiliteitsfonds zal, als er zich geen onverwachte problemen voordoen, over 1991 een goedkeurende verklaring haalbaar zijn.

Bij de controle over 1991 is wederom een aanzienlijk deel van de benodigde capaciteit ingehuurd van een extern accountantskantoor.

ECONOMISCHE ZAKEN

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie voldoet in het algemeen aan de voor accountantscontrole te stellen eisen van controleerbaarheid en interne controle. Een nadere uitwerking van procedures en werkinstructies, het zichtbaar maken van controlehandelingen, goede dossiervorming en het actueel houden van de verplichtingenstand zullen de permanente aandacht blijven vragen van het departementale management.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Het geautomatiseerde financiële informatiesysteem MEFIS voorziet reeds vanaf 1985 in een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Conform de regelgeving zullen met ingang van 1992 de garantieverplichtingen eveneens daarin worden verwerkt.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

In 1991 is een nieuwe versie in gebruik genomen van de programmatuur van het verantwoordingsdeel van het geautomatiseerde financiële informatiesysteem MEFIS. Binnen Economische Zaken wordt nagedacht over de vernieuwing van het bestaande totale systeem. De bevindingen van het project «Doelmatigheidsbeoordeling van de administratieve organisatie» zullen daarbij worden betrokken. De onderhoudsorganisatie voor de administratieve organisatie van de buitendiensten functioneert daadwerkelijk sinds 1991.

Financiële functie

De uitvoering van de financiële functie, die plaatsvindt in een combinatie van centralisatie en decentralisatie, is in 1991 niet gewijzigd.

Accountantscontrole

Over 1990 werd de controle nog uitgevoerd op basis van een joint audit tussen de DAD en een extern kantoor. Ingaande 1991 berust de eindverantwoordelijkheid voor de controle geheel bij de directeur van de DAD. Over 1991 zal, evenals over 1990, naar verwachting een goedkeurende accountantsverklaring kunnen worden afgegeven.

LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie is per 1 januari 1992 nagenoeg geheel beschreven en voldoet in het algemeen aan de voor accountantscontrole te stellen eisen. De organisatie van het ministerie is overigens aan voortdurende verandering onderhevig waardoor de beschrijvingen van de administratieve organisatie zullen worden aangepast.

De afwikkeling van voorschotten heeft ook in 1991 de nodige aandacht gekregen. Het inhalen van achterstanden is echter nog niet geheel gerealiseerd. De tijdigheid van informatieverstrekking door subsidieontvangers is daarbij een knelpunt. Hierdoor is het nog niet mogelijk gebleken alle voorschotten van voor 1990 met betrekking tot exploitatie-

subsidies en afgelopen (meerjarige) project/objectsubsidies af te rekenen.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

De voorgenomen renovatie van het Administratie Pakket Landbouw zal vermoedelijk uitmonden in volledige nieuwbouw. In 1991 zijn contouren daarvan vervaardigd in de vorm van een informatieplan, dat inmiddels vrijwel gereed is. De nieuwe versie van het Verplichtingen Registratie en Administratie-systeem is in 1991 ingevoerd. Bij de provinciale kantoren Landbouw, Natuurbeheer en Openluchtrecreatie is eind 1991 een verplichtingen-kassysteem ingevoerd. De overige directies en diensten beschikken reeds, voor zover noodzakelijk, over geïntegreerde verplichtingenkasadministraties. Met ingang van 1992 voldoet het ministerie aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

FEZ beschikt over de actuele beschrijvingen van de administratieve organisatie van alle directies, diensten en instellingen. Jaarlijks dienen deze schriftelijk te rapporteren omtrent de aanpassingen die hebben plaatsgevonden in het kader van het onderhoud. Voor die onderdelen die nog geen onderhoudsorganisatie hebben opgezet, heeft FEZ in november 1991 een blauwdruk opgesteld voor de procedures die gevolgd dienen te worden voor het onderhoud. De onderhoudsprocedures waarvan het onderhoud van de geautomatiseerde systemen deel uitmaakt, vormen daarmee een geïntegreerd deel van de administratieve organisatie.

Accountantscontrole

Naar verwachting zal over 1991, evenals over 1990, een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het departement als geheel worden afgegeven.

SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie is begin 1992 gereed gekomen. Aan het opstellen van werkinstructies wordt momenteel hard gewerkt. De beschrijving van de administratieve organisatie bij het directoraat-generaal van de Arbeid, die afweek van de uniforme aanpak bij de rest van het ministerie, wordt aangepast.

Voor de beschrijving van de administratieve organisatie rond de geautomatiseerde administratieve systemen is een standaardopzet ontwikkeld. De administratieve organisatie rond het CAFAS, met uitzondering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, is al volgens deze opzet beschreven. De afronding van deze werkzaamheden, inclusief de aanpassing van de beschrijving van de administratieve organisatie van het directoraat-generaal van de Arbeid, wordt als onderhoud beschouwd en zal in de loop van 1993 geëffectueerd moeten zijn.

Het toezicht op centraal niveau (FEZ) op de decentraal beheerde voorschotten kon in 1991 niet goed worden uitgeoefend, aangezien de sectorale interne controle nog niet voldeed aan de daaraan te stellen

eisen. Met ingang van februari 1992 is het mogelijk om in CAFAS de voorschottenadministratie te voeren, waarmee aan één van de voorwaarden voor een goede beheersing op centraal niveau kan worden voldaan.

In 1992 zal de sectorale verbijzonderde interne controle geïntegreerd worden in de accountantscontrole.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

In samenwerking met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën is eind 1991 de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie ingebouwd in CAFAS, die begin 1992 conform de planning in gebruik is genomen. De automatische doorboeking in CAFAS vanuit het aanleverende systeem sociale zekerheid zal naar verwachting op 1 januari 1993 gerealiseerd zijn. Tot die tijd zullen de mutaties uit dit systeem handmatig in CAFAS aangebracht moeten worden. Het betreft hier voornamelijk de doorboeking van verplichtingen.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

In de loop van 1993 dient uitbreiding van de administratieve organisatie tot een instrument van bestuurlijke informatievoorziening gerealiseerd te zijn. Om dit te realiseren wordt ernaar gestreefd om nog in 1992 een projectorganisatie op te zetten, waarvan ook externen deel uit zullen maken. Voorts wordt het onderhoud van de administratieve organisatie, voor zover dit plaatsvindt op initiatief van het sector management, op basis van veranderingen in de organisatie in de desbetreffende sector verbeterd. Hiervoor worden in overleg met FEZ procedures ontwikkeld. Het onderhoud van CAFAS wordt uitgevoerd door het Bureau Coördinatie CAFAS. Binnen FEZ is een projectleider aangesteld die de belangen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid behartigt.

Financiële functie

De integratie van beleid en beheer krijgt onder andere vorm door activiteiten met een financieel karakter door of namens de budgethouder te laten uitvoeren. De interne-controlefunctionarissen voeren ten behoeve van de directeuren-generaal doelmatigheidsonderzoeken uit, waarbij de functionele relatie met FEZ blijft bestaan. De aandacht zal meer gericht zijn op de kwaliteit van de in de administratieve processen geïntegreerde interne controle.

Accountantscontrole

De accountantscontrole over 1990 heeft geleid tot een afkeurende verklaring. De knelpunten, die een goedkeurende verklaring in de weg stonden, zijn geïnventariseerd. Naar aanleiding hiervan besloot het audit committee in juni 1991 tot het instellen van een Task Force ter verbetering van het financiële beheer. Doel van de Task Force is een accountantsverklaring met beperking over 1991 en een goedkeurende accountantsverklaring over 1992 mogelijk te maken. Het merendeel van de werkzaamheden zou ultimo 1991 gereed moeten zijn. Hierin is enige vertraging opgetreden. Vooral op het terrein van de sociale zekerheid moet nog veel werk verzet worden. De mogelijke gevolgen voor de soort accountantsverklaring over 1991 zijn nog niet aan te geven. De controle over 1991 zal niet, zoals over 1990, in de vorm van een joint audit geschieden, maar plaatsvinden onder de volledige verantwoordelijkheid

van de departementale accountantsdienst; wel zal nog externe capaciteit worden ingeschakeld.

ARBEIDSVOORZIENINGSORGANISATIE

Het toezicht door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de arbeidsvoorzieningsorganisatie (CBA) is neergelegd in een nota, die eind 1991 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Staten-Generaal is toegezonden. De zelfstandigheid van het CBA, met autonome bij de wet voorziene bevoegdheden, is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Het toezicht moet volgens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zodanig worden uitgeoefend dat het bestuurlijke evenwicht binnen de arbeidsvoorzieningsorganisatie niet verstoord wordt. Tussentijdse rapportage van de externe accountant geeft aan dat het financiële beheer, ondanks aangetroffen verbeteringen, nog niet optimaal is. Het CBA heeft in een brief aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te kennen gegeven veel waarde te hechten aan de aanbevelingen uit deze rapportage. In overleg met de externe accountant zijn door het centraal bureau en de regionale besturen actieplannen opgesteld om voor eind 1991 te voldoen aan de eisen van een juiste, tijdige en volledige financiële verantwoording. Voornoemde rapportage en brief van het CBA was voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanleiding om nadere informatie met betrekking tot het financiële beheer te vragen en met klem aan te dringen op de nodige verbeteringen.

WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie voldoet in het algemeen aan de voor accountantscontrole te stellen eisen. Voor de meeste departementsonderdelen geldt dat de handboeken Administratieve Organisatie ultimo 1991 nagenoeg gereed zijn dan wel voldoen aan de gewenste minimumpositie, die inhoudt dat op zijn minst een aantal essentiële financiële processen beschreven moeten zijn. Bij enkele departementsonderdelen is de gewenste minimumpositie nog niet bereikt. De achterstand bij het afrekenen van subsidievoorschotten is nog niet weggewerkt. Het nog niet volledig wegwerken van deze achterstand hangt onder andere samen met het niet tijdig gereedkomen van de formele grondslagen voor de Rijksbijdrage ziektekosten. In een aantal gevallen blijft voorts de onderbouwing van de afrekening van subsidievoorschotten tekortkomingen vertonen.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

De financiële administraties zijn aangepast en voldoen aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Het vernieuwde financieel-administratieve systeem (IFIS) zal naar verwachting in 1993 volledig operationeel zijn.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Veelvuldige reorganisaties bemoeilijken het actueel houden van de administratieve organisatie. Voor het onderhoud zijn beheerders van de

administratieve organisatie per directie (dan wel voor meerdere kleine directies tezamen) aangesteld. Deze beheerders voeren per directoraat-generaal periodiek overleg. Het functionele beheer van het IFIS is in handen van FEZ. Het technische beheer is aan het Rijks Computercentrum gedelegeerd.

Financiële functie

Het Besluit begrotingsuitvoering dient als instrument voor centraal georganiseerd toezicht en controle betreffende de gedecentraliseerde begrotingsuitvoering. In 1991 werd decentraal nog niet bij alle eenheden conform dit Besluit gewerkt. Ter waarborging van de controllersfunctie van FEZ zal de taak van deze directie nog opgenomen worden in een controllershandboek.

Accountantscontrole

Evenals over 1990 is over 1991 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

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 1991	Overloop naar 1992	Bijdrage uit eigen middelen Ministeries
AZ	1,5	1,5	-	0,3
BuiZa	15,1	15,1	-	30,4
Just.	6,1	6,1	-	13,9
BiZa	14,2	14,2	-	30,2
O&W	43,4	43,4	-	92,6
Fin.	23,8	23,8	-	13,3
Def.	2,0	2,0	-	25,0
VROM	51,6	51,6	-	156,9
V&W	25,4	25,4	-	70,8
EZ	3,3	3,3	-	29,7
LNV	16,1	16,1	-	32,3
SZW	26,0	26,0	-	10,7
WVC	28,6	16,6	12,0 ¹	24,4
CAFA	16,2	16,2	-	-
Interd.v.	23,0	21,2	1,8	-
	296,3	282,5	13,8	530,5

¹ Hiervan is 2,5 mln. bij de MN'92 reeds opgenomen in de begroting van WVC voor 1992.

Gemeenschappelijke activiteiten comptabel bestel

- | | | |
|-----|---|---|
| 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 | Wet van 19 december 1991 (Stb. 1991, 752) |
| 5. | Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet | Het wetsvoorstel is in behandeling bij de Eerste Kamer. Het voorlopig verslag is op 4 februari jl. verschenen. |
| 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 met ingang van 21 oktober 1987 van kracht geworden. |
| 8. | Wijziging Beschikking Administratie CAFEZ | De Regeling Departementale Begrotingsadministratie is per 1 januari 1992 van kracht geworden. |
| 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 1991 staan er ongeveer 1300 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. Thans wordt gewerkt aan de revisie van enkele deelsystemen van het RIS. |
| 13. | Actualisatie maandelijkse informatie behoefte van het ministerie van Financiën voor de begrotingsuitvoering | Is medio 1987 gereed gekomen; ten behoeve van uniforme geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de vakministeries en 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 t/m 1988 zijn thans vastgesteld.
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 financieel-economische functies	De VOF-cursussen voor hogere ambtenaren (vier maal 15 cursisten) en middelbare ambtenaren (acht maal 15 cursisten) waren in 1991 iedere keer volledig bezet.
18.	Opleidingen voor accountantspersoneel	Het aantal soorten cursussen is toegenomen van elf tot twaalf. Het aantal deelnemers is gestegen van 1036 in 1990 naar 1100 in 1991.
19.	Wijziging Besluit taak CAFEZ	Besluit van 19 december 1991 (Stb. 1992, 1)
20.	Handboek controle DAD	Medio 1990 is reeds een concepthandboek gereed gekomen, dat aanbevelingen voor de controle-aanpak van de DAD bevat. Het handboek zal in 1992 gereed komen.
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 5 februari 1991 vastgesteld.
23.	Wijziging Richtlijnen Kasmutaties	De richtlijnen zijn per 1 januari 1992 van kracht geworden.
24.	Wijziging Beschikking Kasbeheer	Wijziging van de beschikking geschiedt in 1992/1993.
25.	Uitwerking delegatie-bepalingen vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976	Invoering per 1 januari 1992 heeft plaatsgevonden.
26.	Nieuw Besluit materieel beheer	Wordt in 1992/1993 voorbereid.
27.	Regeling verlening voorschotten 1988	Aanpassing is thans in voorbereiding. De regeling wordt omgezet in een KB.
28.	Wijziging Besluit privaatrechtelijke rechtsbehandeling	Aanpassing is thans in voorbereiding.