

Vergaderjaar 1990-1991

22 243

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk III (Ministerie van Algemene Zaken) voor het jaar 1990 (Slotwet; derde wijziging)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel bevat geen zelfstandige artikelsgewijze toelichting bij de begrotingsmutaties opgenomen in de kolommen 7 (uitgaven/verplichtingen) en 6 (ontvangsten) van de bijgevoegde begrotingsstaat. Die begrotingsstaat omdat tevens de rekening van de onderhavige begroting. Bij deze rekening behoort een toelichting die als bijlage bij deze memorie is gevoegd.

De toelichting bij de rekening bevat per begrotingsartikel een inhoudelijke toelichting bij opmerkelijke verschillen tussen de begrotingsraming, zoals vastgesteld bij de oorspronkelijke begroting (de Wet van 22 februari 1990, Stb. 149) en de uiteindelijke realisatie. Aangezien deze verschillen (in het merendeel van de gevallen) al in de eerdere suppletore begrotingen zijn toegelicht, heeft de toelichting bij de rekening veelal een samenvattend karakter en wordt zonodig verwezen naar de toelichting bij de betrokken suppletore begroting.

De Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

Wetsartikel 1

Artikelen 01.01, 02.01, 03.01 en 04.01. Diverse artikelen van personele aard. Het saldo van de over- en onderschrijdingen van deze personele artikelen resulteert in een tekort van f 58 000 bij indiening van de slotmutaties na aanpassing van de begrotingsbedragen bij Voor- en Najaarsnota. De overschrijdingen op de artikelen 01.01 «Personeel» (Algemeen) en 03.01 «Personeel Inlichtingendienst buitenland» worden gedeeltelijk gecompenseerd door de onderschrijdingen op de artikelen 02.01 «Personeel Rijksvoorlichtingsdienst» en 04.01 «Personeel» (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). Gelet op het totaal voor personeel op dit begrotingshoofdstuk uitgetrokken gelden bedraagt deze overschrijding circa ¼%.

Artikel 01.06. Andere uitgaven aan of ten behoeve van personeel, voormalig personeel of hun betrekkingen. De raming van dit artikel van f 2,5 miljoen in de ontwerpwet is verhoogd met de in de Voor- en Najaarsnota aangebrachte mutaties ter grootte van afgerond f 0,3 miljoen. Het op dit artikel onbesteed gebleven bedrag ad f 619 000 wordt veroorzaakt, doordat bij de onderdelen «wachtgeld» en «flankerend beleid» minder uitgaven ten behoeve van (voormalig) personeel zijn gedaan, dan bij de opstelling van de begroting is voorzien.

Artikelen 01.02, 02.02, 02.03, 02.05 en 04.02. Diverse artikelen van materiële aard. Door een terughoudend beleid op de artikelen van materiële aard te voeren is het mogelijk gebleken een bedrag van ruim f 0,5 miljoen over te houden. Dit terughoudend beleid is gebaseerd op grond van besluitvorming van de ministerraad, waarbij is afgesproken dat gedurende de laatste maanden in 1990 door de overheid een terughoudend kasbeleid zal worden gevoerd, teneinde het terugdringen van het financieringstekort op schema te houden.

Artikel 01.02. Materieel. De raming van dit artikel van f 8,3 miljoen in de ontwerpwet is verhoogd met de in de Voor- en Najaarsnota aangebrachte mutaties ter grootte van afgerond f 1,6 miljoen. Het eindtotaal ad f 9,9 miljoen voor dit artikel wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de bij Voorjaarsnota toegevoegde gelden voor comptabel bestel (f 0,8 miljoen) en de bij Voorjaarsnota aan dit artikel toegerekende prijsbijstelling (f 0,4 miljoen). Tevens is de raming verhoogd door compensaties vanuit andere begrotingsartikelen ter financiering van de ten laste van dit artikel verantwoorde uitgaven.

Artikel 01.03. Loonbijstelling. De totale post ad f 1,2 miljoen is reeds bij Voorjaarsnota op de navolgende wijze over de loongevoelige artikelen verdeeld.

Verdeling loonbijstelling (x f 1000)

Art.	Omschrijving	verplichtingen 1990	uitgaven 1990
01.01	Personeel (Algemeen)	0	200
02.01	Personeel Rijksvoorlichtingsdienst	0	1 000
	Totaal	0	1 200

Artikel 01.04 Prijsbijstelling. De totale post ad f 0,4 miljoen is eveneens bij Voorjaarsnota op de navolgende wijze over de prijsgevoelige artikelen verdeeld.

Verdeling prijsbijstelling (x f 1000)

Art.	Omschrijving	verplichtingen 1990	uitgaven 1990
01.02	Materieel	400	400
	Totaal	400	400

De prijsbijstelling is volledig ten goede gekomen aan het artikel 01.02 «Materieel». Binnen dit facilitaire artikel wordt, mede gelet op de hoogte van het begrotingsbedrag, de prijsgevoeligheid het sterkst gevoeld. Tijdens de begrotingsuitvoering 1990 is bovendien gebleken, dat zich bij de overige materiële artikelen geen budgettaire problemen zouden voordoen.

Artikel 02.01. Personeel Rijksvoorlichtingsdienst. De raming van dit artikel is behalve met de gehele loonbijstelling 1990 ook aangevuld met onderuitputtingen uit andere personele artikelen. De afwijkende ramingen bij de ontwerpwet zijn veroorzaakt doordat de personeelsbegroting voor het begrotingsjaar 1990 nog niet volgens de methode van de Integrale personeelsbegroting (IPB) werd gerealiseerd.

Artikel 02.03. Onderzoek en voorbereiding Rijksvoorlichtingsdienst. Behalve onderuitputting op grond van een terughoudend kasbeleid zijn de onbesteed gebleven gelden vooral veroorzaakt door een kasverschuiving. De kosten verbonden aan een groot in 1990 gerealiseerd onderzoek kunnen niet meer ten laste van dit jaar worden verantwoord.

Artikel 02.04. Dienstverlening Rijksvoorlichtingsdienst op het gebied van communicatietechnieken. Dit artikel geeft een saldo aan van uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit de werkzaamheden van de Directie Toepassing Communicatietechniek, die centraal haar bemiddeling in publiciteits- en voorlichtingsaangelegenheden verleent. Deze activiteiten worden uiteindelijk door andere ministeries of instellingen gefinancierd, waarbij de ontvangsten met de uitgaven worden verrekend. Indien evenwel ontvangsten worden gerealiseerd na afloop van het boekjaar, dienen deze ontvangsten op comptabele gronden ten gunste van de begroting van ontvangsten te worden verantwoord. Bij het afsluiten van het jaar blijken de totalen van de gerealiseerde uitgaven en de daarop betrekking hebbende ontvangsten zodanig dat het openstaande saldo tot f 6 620 000 is opgelopen. De memorie-raming voor dit artikel is derhalve ontoereikend en maakt een verhoging met vermeld bedrag noodzakelijk.

Wetsartikel 2

Artikel 01.01. Diverse ontvangsten. De hogere ontvangsten op dit artikel worden hoofdzakelijk veroorzaakt door terugontvangsten van in eerdere jaren gedane uitgaven.

Artikel 02.01. Ontvangsten op basis van tariefstelling uit hoofde van dienstverlening Rijksvoorlichtingsdienst. Bij Voor- en Najaarsnota zijn de meeropbrengsten verantwoord, die worden gerealiseerd door een hogere omzet in het advertentiewezen. Hierdoor stijgen de door de ministeries aan de Rijksvoorlichtingsdienst af te dragen gelden. Tevens zijn extra ontvangsten verkregen uit hoofde van dienstverlening door de Rijksvoorlichtingsdienst.

Artikel 02.02 Ontvangsten Rijksvoorlichtingsdienst op het gebied van communicatietechnieken met betrekking tot voorgaande jaren. De activiteiten die op het overeenkomstige uitgavenartikel 02.04. «Dienstverlening Rijksvoorlichtingsdienst op het gebied van communicatietechnieken» zijn verantwoord, worden uiteindelijk door andere ministeries of instellingen gefinancierd, waarbij de ontvangsten met de uitgaven worden verrekend. Indien de ontvangsten na afloop van het boekjaar worden gerealiseerd, dienen deze ontvangsten op comptabele gronden ten gunste van de begroting te worden verantwoord. Bij het afsluiten van het jaar blijken de ontvangsten die niet meer met de uitgaven kunnen worden verrekend tot f 3 041 000 te zijn opgelopen.

Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

Section of text, possibly a title or a specific heading, centered on the page.

Section of text, possibly a title or a specific heading, centered on the page.

Section of text, possibly a title or a specific heading, centered on the page.

Section of text, possibly a title or a specific heading, centered on the page.

Section of text, possibly a title or a specific heading, centered on the page.

Section of text, possibly a title or a specific heading, centered on the page.

Section of text, possibly a title or a specific heading, centered on the page.

26 april 1991

Rapport betreffende: de controle van de financiële verantwoording van het Ministerie van Algemene Zaken over het dienstjaar 1990**Uitgebracht aan: de Minister President
Minister van Algemene Zaken
De weledelzeargeleerde heer
drs. R.F.M. Lubbers
te 's-Gravenhage****Inhoudsopgave**

- 1 Inleiding en accountantsverklaring
- 2 Administratieve organisatie

1. Inleiding en accountantsverklaring

Ingevolge uw opdracht ex artikel 26 van de Comptabiliteitswet hebben wij de jaarlijkse financiële verantwoording van het Ministerie van Algemene Zaken (hoofdstukken I en III der Rijksbegroting) gecontroleerd.

De jaarlijkse financiële verantwoording betreft de begrotingsuitgaven en -ontvangsten, de aangegane verplichtingen, de daarbij behorende begrotingsbedragen alsmede de saldi van financiële posten, die naar een volgend dienstjaar worden overgedragen.

De in dit rapport opgenomen cijfers hebben betrekking op de rekeningcijfers naar de stand van 31 januari 1991, inclusief enige nagekomen correcties. Conform de Comptabiliteitswet 1976 worden deze cijfers per 1 mei aan de Minister van Financiën aangeboden, die deze met zijn opmerkingen aan de Algemene Rekenkamer doorzendt voor onderzoek. De definitieve cijfers zullen tezamen met de ontwerp slotwet vóór 1 augustus a.s. worden aangeboden bij het Ministerie van Financiën ter voorbereiding van de behandeling door het Parlement.

Als resultaat van onze controle verstrekken wij de volgende accountantsverklaring:

Accountantsverklaring

Wij hebben de financiële verantwoording 1990 van het Ministerie van Algemene Zaken (hoofdstuk III van de Rijksbegroting) en hoofdstuk I, (Huis der Koningin) naar de stand van 31 januari 1991 gecontroleerd. Deze financiële verantwoording is opgesteld overeenkomstig de voorschriften van de Comptabiliteitswet 1976. Onze controle is verricht in overeenstemming met algemene aanvaarde controlegrondslagen. Wij zijn van oordeel, dat deze verantwoording tezamen met de daarbij gegeven toelichtingen getrouw weergeeft:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het jaar 1990 met de daarbij behorende begrotingsbedragen;
 - de financiële posten die aan het einde van het jaar 1990 in het kader van het begrotingsbeheer naar het volgende dienstjaar dienen te worden overgedragen;
- en ook overigens in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen inzake de departementale financiële verantwoording.

2. Administratieve organisatie

AO-beschrijvingen

In onze managementletter van 28 februari 1991 hebben wij gemeld dat onvoldoende voortgang werd geboekt met het aanpassen en uitbreiden van de administratieve organisatie. Inmiddels heeft FEZ een «plan van aanpak administratieve organisatie» opgesteld waarin aangegeven wordt hoe en wanneer bedoelde aanpassing en uitbreiding gerealiseerd zal worden. In dit plan is ook de opzet van een onderhoudsorganisatie voorzien. Men verwacht de laatste fase van het plan in de loop van 1992 af te ronden.

Maatregelen van interne controle

Aangezien de AO-beschrijvingen (schema's) gedurende 1991 nog niet in alle gevallen voldeden aan de daaraan te stellen eisen hebben wij ook voor de controle van het dienstjaar 1990 aanvullende controlewerkzaamheden moeten uitvoeren teneinde tot een verantwoord oordeel te kunnen komen.

Omtrent de werking van de administratieve organisatie en de daarin verankerde maatregelen van interne controle hebben wij uitvoerig aandacht besteed in de reeds eerder gememoreerde managementletter d.d. 28-2-1991.

Met betrekking tot de maatregelen van interne controle vermelden wij nog dat naar aanleiding van de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer inzake het «parkeren» van begrotingsgeldten er binnen het Ministerie van Algemene Zaken maatregelen zijn getroffen om dit «parkeren» tegen te gaan. Voor een aantal activiteiten werden zogenaamde FAV's (financieel administratief verantwoordelijken) ingesteld en met name voor advertentieplaatsingen werden de bestaande maatregelen van interne controle geactualiseerd.

Omdat de getroffen maatregelen in 1990 nog niet (geheel) geformaliseerd waren, heeft FEZ een verscherpt toezicht uitgeoefend op de betalingen van de laatste maanden. Ten aanzien van een aantal advertentie-uitgaven bleek dat een prestatieverklaring was verstrekt vóór de opgegeven plaatsingsdatum; het hiermede gemoeide bedrag bedraagt ca. f 1,7 mln. Daarnaast ontbrak voor een bedrag van ca. f 0,9 mln. de prestatieverklaring van het bemiddelende advertentiebureau. Hoewel dit formeel niet juist is en maatregelen van interne controle zijn doorbroken, hebben wij geen aanleiding gevonden om te veronderstellen dat levering c.q. prestatie in werkelijkheid niet in het jaar 1990 heeft plaatsgevonden.

Wij menen dat de aard van deze bevinding niet van zodanige betekenis is, dat hiervan invloed dient uit te gaan op de goedkeurende strekking van onze accountantsverklaring.

Het financieel informatiesysteem (AZFIS II-project)

In ons rapport van vorig jaar is de verwachting uitgesproken dat het AZFIS II met ingang van 1 januari 1991 in gebruik zou worden genomen. Er is echter enige vertraging opgetreden bij de realisatie van het project. Wel is inmiddels de begrotingsvoorbereiding-module van het AZFIS II in een zodanig stadium dat reeds voor de voorbereiding van de begroting 1992 gebruik kan worden gemaakt van het nieuwe financiële systeem. In de loop van 1991 zullen de overige modules van het AZFIS II operationeel worden. Nog niet bekend is wanneer en op welke wijze de conversie plaats zal vinden.

Personele uitgaven

Onder de personele uitgaven worden de kosten van een aantal regelingen verantwoord welke door het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden uitgevoerd. Het betreft de navolgende regelingen:

– Rijkswachtgeldbesluit 1959	f 1 021 061 ¹
– Uitkeringen wegens functioneel leeftijdsontslag	f 58 345 ²
– Art. 14 Uitkeringsregeling 1966 (korte uitkering)	f 32 197 ³
– Toekenningen overeenkomstig het Besluit Sociaal Beleidskader Rijksoverheid	f – 2 805 ³

Bij het met ¹ aangegeven bedrag werd door de Accountantsdienst van Biza een goedkeurende verklaring met voorbehoud afgegeven. In deze regeling zijn namelijk uitkeringsgerechtigden opgenomen die als neveninkomsten winst uit onderneming hebben. Op grond van de bestaande jurisprudentie bestaat onzekerheid of, gelet op de late termijn waarop de gegevens worden verzameld, deze neveninkomsten kunnen worden teruggevorderd.

Bij het met ² aangegeven bedrag is wegens het ontbreken van de vereiste documenten ter bepaling van deze uitkeringen en als gevolg van onjuiste berekeningen van uitkeringen, een afkeurende verklaring verstrekt.

Bij de met ³ aangegeven bedragen is een goedkeurende verklaring afgegeven.

De Centrale afdeling P&O heeft over 1990 controlewerkzaamheden uitgevoerd met betrekking tot de aan AZ in rekening gebrachte personen en de hoogte van de gedeclareerde uitkeringen. Bij deze controle zijn geen fouten geconstateerd.

Ontvangsten

De interne controle op de financiële stromen van de diverse opbrengstprocessen betrekking hebbend op de verkoop en verhuur van films en video's, is voor verbetering vatbaar. De managementletter waarin

Verplichtingen

Met de in werking treding van de vierde wijziging CW zal inhoud worden gegeven aan een geïntegreerde kas/verplichtingen administratie. Hiermee wordt rekening gehouden bij de implementatie van AZFIS II. Aangezien het Ministerie van Algemene Zaken voornamelijk te maken heeft met de zogenaamde «kasartikelen» zijn geen bijzondere problemen te verwachten en zal de verplichtingenregistratie veelal een 1 op 1 relatie vertonen met de kasbedragen.

De Accountantsdienst,
G. A. van de Wijgert
H. P. A. Kerklaan

140 + 100 = 240
150 + 100 = 250
160 + 100 = 260
170 + 100 = 270
180 + 100 = 280

190 + 100 = 290
200 + 100 = 300
210 + 100 = 310
220 + 100 = 320
230 + 100 = 330

240 + 100 = 340
250 + 100 = 350
260 + 100 = 360
270 + 100 = 370
280 + 100 = 380
290 + 100 = 390
300 + 100 = 400
310 + 100 = 410
320 + 100 = 420
330 + 100 = 430
340 + 100 = 440
350 + 100 = 450
360 + 100 = 460
370 + 100 = 470
380 + 100 = 480
390 + 100 = 490
400 + 100 = 500

410 + 100 = 510
420 + 100 = 520
430 + 100 = 530
440 + 100 = 540
450 + 100 = 550
460 + 100 = 560
470 + 100 = 570
480 + 100 = 580
490 + 100 = 590
500 + 100 = 600
510 + 100 = 610
520 + 100 = 620
530 + 100 = 630
540 + 100 = 640
550 + 100 = 650
560 + 100 = 660
570 + 100 = 670
580 + 100 = 680
590 + 100 = 690
600 + 100 = 700

610 + 100 = 710
620 + 100 = 720
630 + 100 = 730
640 + 100 = 740
650 + 100 = 750
660 + 100 = 760
670 + 100 = 770
680 + 100 = 780
690 + 100 = 790
700 + 100 = 800
710 + 100 = 810
720 + 100 = 820
730 + 100 = 830
740 + 100 = 840
750 + 100 = 850
760 + 100 = 860
770 + 100 = 870
780 + 100 = 880
790 + 100 = 890
800 + 100 = 900

810 + 100 = 910
820 + 100 = 920
830 + 100 = 930
840 + 100 = 940
850 + 100 = 950
860 + 100 = 960
870 + 100 = 970
880 + 100 = 980
890 + 100 = 990
900 + 100 = 1000
910 + 100 = 1010
920 + 100 = 1020
930 + 100 = 1030
940 + 100 = 1040
950 + 100 = 1050
960 + 100 = 1060
970 + 100 = 1070
980 + 100 = 1080
990 + 100 = 1090
1000 + 100 = 1100

1110 + 100 = 1210
1120 + 100 = 1220
1130 + 100 = 1230
1140 + 100 = 1240
1150 + 100 = 1250
1160 + 100 = 1260
1170 + 100 = 1270
1180 + 100 = 1280
1190 + 100 = 1290
1200 + 100 = 1300
1210 + 100 = 1310
1220 + 100 = 1320
1230 + 100 = 1330
1240 + 100 = 1340
1250 + 100 = 1350
1260 + 100 = 1360
1270 + 100 = 1370
1280 + 100 = 1380
1290 + 100 = 1390
1300 + 100 = 1400

1410 + 100 = 1510
1420 + 100 = 1520
1430 + 100 = 1530
1440 + 100 = 1540
1450 + 100 = 1550
1460 + 100 = 1560
1470 + 100 = 1570
1480 + 100 = 1580
1490 + 100 = 1590
1500 + 100 = 1600
1510 + 100 = 1610
1520 + 100 = 1620
1530 + 100 = 1630
1540 + 100 = 1640
1550 + 100 = 1650
1560 + 100 = 1660
1570 + 100 = 1670
1580 + 100 = 1680
1590 + 100 = 1690
1600 + 100 = 1700

Rapport bij de rekening 1990

Hoofdstuk III (Algemene Zaken)

September 1991
Algemene Rekenkamer

Inhoud	Bladzijde
1. Inleiding	12
2. Controlesituatie	12
2.1. Financiële omvang	12
2.2. Operatie Comptabel Bestel: doelstelling voor de administratieve organisatie	13
2.2.1. Inleiding	13
2.2.2. Bevindingen	13
2.2.3. Conclusie	14
2.2.4. Reactie minister	14
2.3. Administratieve organisatie en controleerbaarheid	14
2.3.1. Bevindingen	14
2.3.2. Conclusie	15
2.3.3. Reactie minister	16
2.4. Decentralisatie van de financiële functie	16
2.5. Departementale accountantscontrole	16
2.5.1. Bevindingen	16
2.5.2. Conclusie	17
2.5.3. Reactie minister en commentaar Rekenkamer	17
2.6. Administratie van door de Rijksvoorlichtingsdienst te verdelen opbrengsten van rechten	18
3. Bevindingen over de rekening 1990	18
4. Samenvatting en oordeel over de rekening 1990	19

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de rekening van hoofdstuk III (Ministerie van Algemene Zaken) van de rijksbegroting over het dienstjaar 1990, zoals bedoeld in de artikelen 65 en 86, derde lid, van de Comptabiliteitswet 1976. De Rekenkamer maakt bij haar onderzoek waar mogelijk gebruik van de resultaten van de controle door de departementale accountantsdienst (AD), in dit geval die van het Ministerie van Economische Zaken, die mede belast is met de controle van het Ministerie van Algemene Zaken. Daarnaast verricht zij eigen onderzoek.

Het onderzoek over 1990 heeft geleid tot een oordeel over de rechtmatigheid en volledigheid van de uitgaven en ontvangsten die in deze rekening zijn opgenomen. Over de controlesituatie is met de minister van Algemene Zaken gecorrespondeerd. Deze correspondentie is verwerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport.

Evenals vorig jaar heeft het oordeel nog geen betrekking op de financiële verplichtingen. Op verzoek van de Rekenkamer is aan het voorstel van wet voor de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 994, nr. 7) een overgangsbepaling toegevoegd. Deze zal naar verwachting formaliseren dat de goedkeuring van de rijksrekeningen door de Rekenkamer tot en met 1991 geen betrekking heeft op de verplichtingen, tenzij de Rekenkamer dit verantwoord acht.

Het nader gewijzigde voorstel van wet is inmiddels in behandeling bij de Eerste Kamer (Eerste Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 20 994, nr. 261).

2. CONTROLESITUATIE

2.1. Financiële omvang

De rekening van hoofdstuk III (Algemene Zaken) over 1990, zoals die op 1 juni 1991 aan de Rekenkamer is gezonden, omvat f 53,7 miljoen aan uitgaven en f 4,5 miljoen aan ontvangsten. Deze bedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd.

Uitgaven en ontvangsten in de rekening 1990 (bedragen x f 1 000)

	uitgaven	ontvangsten
Algemeen	21 152	293
Rijksvoorlichtingsdienst (RVD)	22 578	4 228
Inlichtingen buitenland	4 641	–
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	5 375	–
	53 746	4 521

In het bedrag voor uitgaven van de RVD is een ten laste van artikel 02.04 «Dienstverlening Rijksvoorlichtingsdienst op het gebied van communicatietechnieken» komend bedrag van f 6 589 000 begrepen, dat gevormd wordt door het saldo van f 115 103.000 aan uitgaven en f 108 514.000 aan ontvangsten.

2.2. Operatie Comptabel Bestel: doelstelling voor de administratieve organisatie

2.2.1. Inleiding

In de rapporten bij de rekeningen over de afgelopen jaren heeft de Rekenkamer de voortgang van de operatie Comptabel Bestel gevolgd voorzover deze voor haar rechtmatigheidsonderzoek relevant was. Volgens het plan van aanpak van de operatie was één van de doelstellingen: «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 is omschreven en waarin, mede ten behoeve van de beheersing van de uitgaven, de verplichtingen en kassfeer geïntegreerd zijn ondergebracht». Deze doelstelling moest uiterlijk in 1990 bereikt zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986–1987, 19 395, nr. 14).

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre dit is gelukt en haar bevindingen vergeleken met de vierde voortgangsrapportage Comptabel Bestel van de minister van Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 19 395, nr. 30).

2.2.2. Bevindingen

Eind 1989 is aan een extern organisatie-adviesbureau opdracht verleend de administratieve organisatie te beschrijven en aanbevelingen te doen ter verbetering. Uitgangspunt was dat alle departementsonderdelen moesten worden beschreven, met uitzondering van – vanwege het vertrouwelijke karakter – de Inlichtingendienst Buitenland.

Het externe bureau leverde per 31 december 1989 een (concept-)handboek af. De in dit handboek opgenomen beschrijving bleek echter te globaal. Daarbij werd een deel ervan niet door de directie Toepassing Communicatietechniek (DTC) geaccepteerd.

Het departement werd hierdoor genoodzaakt de beschrijvingen nader uit te werken en aan te passen. Dit is ter hand genomen door de op 1 november 1990 aan de centrale afdeling Financieel-Economische Zaken (CAFEZ) toegevoegde onderafdeling Administratieve organisatie (goedgekeurde formatie twee personen).

De nadere aanpassing en uitwerking van de beschrijving van de administratieve organisatie zouden naar verwachting in 1991 worden afgerond. Vervolgens zou worden onderzocht of en hoe de administratieve organisatie op een hoger peil moet en kan worden gebracht. Pas dan zou het handboek formeel kunnen worden ingevoerd. Een en ander is neergelegd in een «plan van aanpak administratieve organisatie». Het departement verwachtte de laatste fase van het plan in de loop van 1992 af te ronden.

Bij een toetsing door de Rekenkamer van de beschrijvingen van het proces tot aanschaf van automatiseringsapparatuur bleken de formulierenloop en de behandeling van afwijkingen niet uit de beschrijvingen af te leiden. Tevens waren actoren en beslissingen niet altijd zichtbaar gemaakt. Op enkele punten bleken de beschrijvingen ook niet helemaal actueel meer. Wel vormden ze een samenhangend geheel en was het proces door de beschrijvingen heen te volgen. De beschrijvingen waren overigens nog niet formeel goedgekeurd en overgedragen aan de lijnorganisatie.

De Rekenkamer constateerde dat er een geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie (GVKA) tot stand was gekomen waaraan de informatie

kon worden ontleend die in het vijfde lid van artikel 23 van de Comptabiliteitswet 1976 (na de vierde wijziging) is voorgeschreven. De Rekenkamer stelde vast dat de huidige departementale administratie, die wordt gevoerd met behulp van het centrale geautomatiseerde financiële systeem AZFIS-I, de voor de GVKA vereiste gegevens kan opleveren, zij het dat voor 1991 nog niet alle verplichtingen waren geraamd.

Er is een goede onderhoudsorganisatie nodig om de administratieve organisatie en haar beschrijvingen actueel te houden. Het departement had hiervoor nog geen adequate richtlijnen en procedures ingevoerd. Volgens het «plan van aanpak administratieve organisatie» ligt het in de bedoeling de onderhoudsorganisatie in 1991 vorm te geven. De GVKA zal worden betrokken bij de onderhoudsorganisatie.

Vergelijking van de bevindingen met de vierde voortgangsrapportage Comptabel Bestel leverde geen belangrijke afwijkingen op.

2.2.3. Conclusie

Samenvattend concludeerde de Rekenkamer dat de doelstelling van de operatie Comptabel Bestel voor de administratieve organisatie op de onderdelen die voor haar rechtmatigheidsonderzoek van belang zijn eind 1990 verre van gerealiseerd was. De beschrijving van de administratieve organisatie was nog niet geheel afgerond. Daarnaast was een deel van de beschikbare beschrijvingen niet door het departement geaccepteerd en waren de beschrijvingen te globaal. Het departement werkte ten tijde van het onderzoek aan een nadere aanpassing en uitwerking. Ook de onderhoudsorganisatie diende nog te worden opgezet en in werking te treden.

2.2.4. Reactie minister

De minister merkte op dat door de CAFEZ bij het nader uitwerken van de beschikbare beschrijvingen van de administratieve organisatie en bij het beschrijven van de nieuwe (nog niet beschreven) processen speciale aandacht wordt besteed aan de beslismomenten en maatregelen van interne controle zoals deze in het proces voorkomen. Hierdoor wordt beoogd de beschrijvingen direct geschikt te maken voor de controle van de AD. De beschrijvingen van de administratieve organisatie worden gefaseerd per dienst c.q. afdeling uitgewerkt, waarna de beschrijving aan de desbetreffende lijnorganisatie wordt overgedragen. Vrijwel direct na de overdracht worden in overleg met de dienst c.q. afdeling en de AD, adviezen verstrekt waarmee een verbetering van de bestaande administratieve organisatie wordt beoogd. De huidige planning voorziet in het geredkomen van de geheel beschreven administratieve organisatie in de loop van 1992.

2.3. Administratieve organisatie en controleerbaarheid

2.3.1. Bevindingen

Eerder stelde de Rekenkamer in het rapport bij de rekening 1989 (paragraaf 2.3) aan de orde dat door de niet-afgeronde beschrijving van de administratieve organisatie de AD zijn controle niet op de meest efficiënte wijze kon uitvoeren. De Rekenkamer drong er op aan voortvarendheid te betrachten bij de nadere uitwerking van de beschrijving van de administratieve organisatie. De AD merkte in zijn jaarrapport 1990 op dat hiermee onvoldoende voortgang was geboekt. De Rekenkamer drong er opnieuw op aan voortvarendheid te betrachten.

In het rapport bij de rekening 1989 (paragraaf 3.2) schreef de Rekenkamer verder dat bij de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) sprake was van

parkeren van begrotingsgelden. Naar aanleiding van het hiertegen door de Rekenkamer gemaakte bezwaar, trof de minister een aantal maatregelen om aan deze situatie een einde te maken. Onder meer werden bij alle onder de betrokken directie (DTC) ressorterende afdelingen financieel-administratief verantwoordelijke functionarissen (FAV's) aangesteld, wier taak in het bijzonder gericht is op de controle van de verplichtingen en de daaruit voortvloeiende betalingen.

De Rekenkamer achtte de aangekondigde en getroffen maatregelen voldoende om haar bezwaar op te heffen, maar stelde tegelijkertijd dat in het rechtmatigheidsonderzoek 1990 nader onderzoek zou worden verricht naar de opzet, doorvoering en werking ervan.

Uit dit onderzoek bleek dat de getroffen maatregelen eind 1990 nog tekortkomingen vertoonden. Zo lagen instructies voor de FAV's nog niet schriftelijk vast en waren voor bepaalde gebieden nog geen FAV's aangewezen. Dit laatste betrof onder andere de uitgaven voor advertenties, die in 1990 f 87,0 miljoen beliepen. Dit is ruim 75% van de f 114,7 miljoen aan uitgaven van DTC in 1990 voor projecten ten behoeve van derden.

De Rekenkamer constateerde dat aan het einde van het dienstjaar 1990 geen betalingen meer waren verricht waarvoor de prestaties pas in het volgende dienstjaar zouden plaatsvinden. Hoewel hiermee aan het parkeren van begrotingsgelden een einde was gemaakt, bleek overigens nog wel dat in december 1990 een bedrag van f 1,3 miljoen was betaald voor advertenties waarbij de prestatieverklaringen/factuurverificaties, op grond waarvan door het departement werd betaald, door de RVD waren afgegeven voordat de prestaties daadwerkelijk waren geleverd. Er bleken eind 1990 bij de RVD en de CAFEZ nog onvoldoende voorzieningen te zijn om te bereiken dat uitgaven slechts worden verricht nadat deugdelijke prestatieverklaringen zijn overgelegd.

Voor de salarisberekening en -betaling maakt het ministerie gebruik van het deelsysteem Bezoldiging van het Interdepartementaal Personeelsinformatie- en Automatiseringssysteem.

De EDP-auditpool heeft de AD evenals vorig jaar aanbevolen over te gaan tot specifieke controlemaatregelen, omdat de opzet van het beheer van het systeem bij het ministerie van Binnenlandse Zaken ondanks een aantal verbeteringen nog niet het vereiste niveau had bereikt. Overigens was het feitelijk beheer in 1990 van een zodanig niveau dat betrouwbaarheid en continuïteit van de salarisverwerking waren verzekerd.

In het rapport bij de rekening over 1989 (paragraaf 3.4) heeft de Rekenkamer opgemerkt dat verbeteringen dienden te worden aangebracht in de administratieve organisatie en interne controle met betrekking tot de wachtgelden en andere uitkeringen, alsmede in de controle door de AD daarop.

Uit vervolgonderzoek is gebleken dat de administratieve organisatie en interne controle op dit punt zijn verbeterd.

2.3.2. *Conclusie*

De beschrijving van de administratieve organisatie voldeed nog niet aan de daaraan te stellen eisen. Daardoor was het niet mogelijk om zonder extra controlewerkzaamheden tot een oordeel over de rekening 1990 te komen.

De Rekenkamer concludeerde verder dat de administratieve organisatie in 1990 onvoldoende basis vormde voor controle van de uitgaven ten laste van artikel 02.04 «Dienstverlening Rijksvoorlichtingsdienst op het gebied van communicatietechnieken».

De Rekenkamer was van mening dat er op korte termijn aanvullende maatregelen moeten worden getroffen, waarmee voor de uitgaven voor advertenties van de RVD wordt voorkomen dat wordt betaald voordat een deugdelijke controle op de daadwerkelijke levering van de prestatie heeft plaatsgevonden.

2.3.3. Reactie minister

In zijn reactie wees de minister erop dat de controle op de uitgaven van het departement, met name tegen het einde van het jaar, bij zowel de technische afdelingen die onder het ministerie ressorteren als bij de CAFEZ sterk was geïntensiveerd. Met betrekking tot de door de Rekenkamer noodzakelijk geachte aanvullende maatregelen deelde hij mede dat de richtlijn FAV op 28 maart 1991 is geformaliseerd en inmiddels op een aantal onderdelen is aangevuld. Een van die aanvullingen betrof de aanstelling van afzonderlijke FAV's bij de organisatie-eenheid die met de advertentie-administratie is belast.

De minister deelde verder mee dat op grond van het advies betreffende het IPA-systeem van de EDP-auditpool besloten was het van toepassing zijnde controleprogramma te evalueren. Tevens zouden de adviezen van de EDP-auditpool worden overgenomen, voorzover daar aanleiding toe zou zijn.

2.4. Decentralisatie van de financiële functie

Door de Rekenkamer is rijksbreed een onderzoek ingesteld naar de decentralisatie van de financiële functie bij de departementen. Dit onderzoek richtte zich in het bijzonder op de vraag of bij de decentralisatie voldoende mogelijkheden zijn geschapen voor de CAFEZ om zijn wettelijke taken met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering te kunnen uitvoeren.

Het Ministerie van Algemene Zaken kent geen decentralisatie van de financiële functie. Daarom is het desbetreffende Rekenkameronderzoek hier niet uitgevoerd.

2.5. Departementale accountantscontrole

2.5.1. Bevindingen

De AD heeft naar aanleiding van de controle over het dienstjaar 1990 een goedkeurende verklaring afgegeven.

Volgens de AD is voor de controle van het Ministerie van Algemene Zaken normaal een capaciteit van ongeveer twee mensjaren nodig. Voor de controle over 1990 achtte de AD een capaciteit van drie mensjaren nodig, onder meer in verband met bijdragen aan het project inzake de beschrijving van de administratieve organisatie en de (voorbereiding van de) invoering van het nieuwe geautomatiseerde financieel informatie-systeem AZFIS-II.

Bij het opstellen van het controleplan voor 1990 is uitgegaan van een systeemgerichte controle-aanpak. De controleprogramma's die los van het controleplan pas bij uitvoering van de controle zijn opgesteld, beschrijven een meer gegevensgerichte controle-aanpak. De set controleprogramma's was nog niet helemaal compleet omdat de beschrijving van de administratieve organisatie nog niet geheel was afgerond. De controleprogramma's vertoonden verder inhoudelijk nog enkele tekortkomingen.

Als gevolg van de tekortkomingen in met name de beschrijvingen van de administratieve organisatie heeft de AD voor de controle van het dienstjaar 1990 aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd.

De AD stelt jaarlijks één rapport bij de rekening op over hoofdstuk I (Huis der Koningin) en hoofdstuk III (Ministerie van Algemene Zaken) en één management-letter. De AD gaf zijn bevindingen in zijn rapportage niet artikelsgewijs weer. Met behulp van aanvullende informatie van de AD kon de Rekenkamer alsnog tot een oordeel op artikelniveau komen.

De Rekenkamer constateerde dat de controle door de AD op de wachtgelden en andere uitkeringen verbeterd was. De AD had echter uitsluitend de uitkeringen die zijn ingegaan in 1990 gecontroleerd.

In haar roulerend onderzoek licht de Rekenkamer elk jaar een deel van de departementale accountantscontrole door. Het roulerend onderzoek voor 1990 was gericht op de controle door de AD van de uitgaven ad f 115,1 miljoen die in 1990 zijn geboekt ten laste van het (doorberekenings)artikel 02.04 «Dienstverlening RVD op het gebied van communicatietechnieken». De AD constateerde in zijn jaarrapport dat voor een bedrag ad f 1,7 miljoen aan uitgaven voor advertenties was gedaan waarbij een prestatieverklaring was verstrekt vóór de opgegeven plaatsingsdatum.

Uit het roulerend onderzoek is niet duidelijk geworden hoe de AD dit bedrag heeft bepaald. Voorts bleek de AD in zijn controle uitgegaan te zijn van onjuiste bewijsstukken voor de levering van de prestatie. De Rekenkamer constateerde dat met het doen van betalingen voordat deugdelijke prestatieverklaringen waren afgegeven, gehandeld is in strijd met artikel 66 van de Comptabiliteitswet 1976. De AD heeft echter achteraf in een aanvullende controle vastgesteld dat de desbetreffende prestaties nog daadwerkelijk in 1990 zijn geleverd. Zoals in punt 2.3.3 is vermeld, heeft de minister een aantal aanvullende maatregelen getroffen met betrekking tot de administratieve organisatie op het punt van de advertentie-uitgaven. De Rekenkamer gaat er dan ook vanuit dat er geen sprake meer zal zijn van betalingen voordat er een verplichting daartoe is. Door de AD is aangegeven dat hij in zijn controles voor komende jaren rekening zal houden met de opmerkingen van de Rekenkamer. Op grond van het voorgaande wil de Rekenkamer aan de weergegeven constatering geen negatieve gevolgen verbinden voor haar oordeel over de rekening 1990.

2.5.2. *Conclusie*

Uit het algemene onderzoek naar de accountantscontrole en gegeven het in punt 2.5.1 weergegeven standpunt concludeerde de Rekenkamer dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de rekening 1990. Uitzonderingen daarop vormden de controles op de wachtgelden en andere uitkeringen.

2.5.3. *Reactie minister en commentaar Rekenkamer*

Ten aanzien van de controle door de AD op de wachtgelden en andere uitkeringen deelde de minister mee dat de AD bij deze controle geen fouten had geconstateerd en daarom, mede gelet op het financiële belang van de uitkeringen, de controle niet had uitgebreid tot de uitkeringen die zijn ingegaan vóór 1990.

De Rekenkamer is van mening dat met een dergelijke controle-aanpak alleen kan worden volstaan indien het bestand van uitkeringen op enige datum is gecontroleerd en juist en volledig is bevonden, temeer daar de administratieve organisatie vóór 1990 tekortkomingen vertoonde. Een dergelijke bestandscontrole heeft de AD echter niet verricht.

2.6. Administratie van door de Rijksvoorlichtingsdienst te verdelen opbrengsten van rechten

De RVD verzorgt voor derden de verkoop van filmrechten. In het verleden heeft de Rekenkamer er meermalen op gewezen dat bij het afwikkelen van deze rechten achterstanden waren ontstaan (Verslag 1986, punt 2.3.3 en Verslag 1987 punt 3.3.3). De Rekenkamer deelde in juli 1990 aan de minister van Algemene Zaken mede van mening te zijn dat de RVD aan het terugbrengen van het saldo nog af te wikkelen rechten tot een meer acceptabel niveau een hoge prioriteit diende toe te kennen. Zulks met name omdat bij de afwikkeling van de daarmee gemoeide vorderingen en schulden derden/ rechthebbenden zijn betrokken.

Bij het onderzoek naar de rekening 1990 bleek dat het totaalbedrag van de nog af te rekenen rechten per 31 maart 1991 is teruggebracht tot circa f 308 000 bij een jaaromzet in 1990 van circa f 630 000. Hoewel de situatie verbeterd was, was volgens de Rekenkamer een verdere afname van het saldo nog af te wikkelen rechten nodig.

De minister merkte in zijn reactie op dat in het afgelopen jaar veel aandacht was besteed aan het met rechthebbenden afrekenen van door het ministerie ontvangen bedragen in verband met de verkoop van filmrechten. Het resultaat hiervan was dat, rekening houdende met de in 1990 gerealiseerde omzet, het met rechthebbenden nog af te rekenen bedrag was gereduceerd. Gezien de omvang van het bedrag dat nog met rechthebbenden kon worden afgerekend, had de minister evenals vorig jaar besloten tot een nader onderzoek. Het resultaat van dit onderzoek zal mogelijk aanleiding zijn om bepaalde activiteiten van het onderhavig proces te intensiveren om zodoende het nog af te rekenen bedrag verder te reduceren.

3. BEVINDINGEN OVER DE REKENING 1990

Zoals blijkt uit de conclusies van het onderzoek naar de controlesituatie kon de Rekenkamer, met uitzondering van de controle op de wachtgelden en andere uitkeringen, bij haar onderzoek naar de rekening gebruik maken van de resultaten van de departementale accountantscontrole. Het oordeel van de Rekenkamer over de rekening is derhalve voor een deel mede tot stand gekomen op basis van analyse van de rapportage van de AD.

In de rekening over 1990 (artikel 01.06) is voor wachtgelden en andere uitkeringen een bedrag van f 1 252 000 opgenomen, dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken als uitvoerende instantie is doorberekend.

Zoals blijkt uit paragraaf 2.5 van dit rapport vormde de departementale accountantscontrole onvoldoende basis voor het oordeel van de Rekenkamer over de in de rekening opgenomen wachtgelden en andere uitkeringen. Dit betreft de uitkeringen die zijn ingegaan vóór 1990. Als gevolg hiervan heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 1,1 miljoen aan uitgaven op het genoemde artikel.

De accountantsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken controleert de uitvoering van de wachtgeld- en andere uitkeringsregelingen. Deze dienst gaf over de uitvoering in 1990 van drie van de regelingen een afkeurende verklaring af in verband met tekortkomingen in de administratieve organisatie bij dat departement. Als gevolg hiervan heeft de Rekenkamer in de rekening van Algemene Zaken tevens geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 0,1 miljoen aan uitgaven op artikel 01.06.

Voor de overige in de rekening 1990 opgenomen uitgaven (f 52,5 miljoen) en ontvangsten (f 4,5 miljoen) heeft de Rekenkamer redelijke zekerheid over de volledigheid en rechtmatigheid daarvan.

Met betrekking tot de Interimregeling ziektekosten ambtenaren was er sprake van M en O-problematiek, omdat bij de vaststelling van de uitkeringen gebruik moest worden gemaakt van gegevens van derden-belanghebbenden. De M en O-problematiek was niet in de toelichting bij de rekening uiteengezet. De Rekenkamer verbindt hieraan geen negatieve gevolgen voor haar oordeel over de rekening.

Het totaal van de begrotingsoverschrijdingen waarvoor een slotwetmutatie wordt voorgesteld is f 6,8 miljoen.

4. SAMENVATTING EN OORDEEL OVER DE REKENING 1990

Samenvattend concludeert de Rekenkamer dat de doelstelling van de operatie Comptabel Bestel voor de administratieve organisatie op de onderdelen die voor haar rechtmatigheidsonderzoek van belang zijn eind 1990 verre van gerealiseerd was. De beschrijving van de administratieve organisatie is nog niet geheel afgerond. Het departement werkt thans aan een nadere aanpassing en uitwerking. Afronding hiervan wordt verwacht in de loop van 1992.

Mede doordat de AD niet kon beschikken over een bruikbaar en goedgekeurd Handboek Administratieve Organisatie kon de controle van de AD nog niet op de meest efficiënte wijze worden uitgevoerd. De AD heeft voor de controle van het dienstjaar 1990 aanvullende controlewerkzaamheden moeten uitvoeren om tot een oordeel over de rekening 1990 te kunnen komen.

Uit het algemene onderzoek naar de accountantscontrole concludeert de Rekenkamer dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de rekening 1990. Uitzonderingen daarop vormen de controles op de wachtgelden en andere uitkeringen.

Op grond van het gehele rechtmatigheidsonderzoek is de Rekenkamer tot een oordeel gekomen over de rekening van hoofdstuk III (Algemene Zaken) over 1990. Deze omvat f 53,7 miljoen aan uitgaven en f 4,5 miljoen aan ontvangsten. Het onderzoek heeft geleid tot redelijke zekerheid over de rechtmatigheid en volledigheid van de in de rekening opgenomen bedragen voor f 52,5 aan uitgaven en f 4,5 miljoen aan ontvangsten¹.

Ten gevolge van tekortkomingen in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer geen zekerheid kunnen krijgen over de rechtmatigheid van f 0,1 miljoen aan uitgaven. Ten gevolge van tekortkomingen in de accountantscontrole heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 1,1 miljoen aan uitgaven.

¹ Het uitgavenbedrag omvat een totaal van f 6,8 miljoen aan begrotingsoverschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de betrokken slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar oordeel op dit punt herzien.

Het oordeel over de rekening 1990 is in het volgende overzicht afgezet tegen dat over 1989.

Oordeel over de rekening van hoofdstuk III, Algemene Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

Oordeel	uitgaven		ontvangsten	
	1990	1989 ¹	1990	1991 ¹
Totaalbedrag van de rekening	53,7	50,5	4,5	5,6
Rechtmatig en volledig	52,5	45,3	4,5	5,6
Geen zekerheid:				
– ten gevolge van tekortkomingen in de administratieve organisatie	0,1	3,2		
– ten gevolge van tekortkomingen in de accountantscontrole	1,1	2,0		

¹ De bedragen in deze kolommen zijn ontleend aan het rapport bij de rekening 1989.