

De centrale directie financieel-economische zaken van een ministerie in de jaren negentig

**Dr. H. J. M. van Zon en
W. Veldman**

1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn de omgevingsfactoren voor de ambtelijke organisatie drastisch gewijzigd. De dynamiek binnen onder meer de financiële functie wordt veel meer dan vroeger bepaald door deze omgeving. De politiek, het interbestuurlijke verkeer en andere externe factoren bepalen in hoge mate de taakopvatting van de Centrale Directie Financieel-Economische Zaken van een ministerie (CDFEZ). De roep om 'value for money' naar de overheid is luid. Er worden derhalve hoge eisen gesteld aan informatie ten behoeve van de beleidsvoorbereiding, het geven van rekenschap, het afleggen van verantwoording en de controle van de beleidsuitvoering. Het beleid met betrekking tot de financiële functie is gericht op kwaliteitsverbetering en een meer bedrijfsmatige aanpak binnen het departement. Deze aanpak vereist andere organisatorische verhoudingen, zoals de invoering van zelfbeheer, contractmanagement en uiteenlopende vormen van verzelfstandiging. Het geven van rekenschap wordt op alle niveaus meer gericht op inzicht in de producten die het beleid voortbrengt, de effecten van dat beleid, de geleverde prestaties en de kosten.

De vroegere inputgerichtheid wordt vervangen door aandacht voor de output. Een goede informatievoorziening, aandacht voor recht- en doelmatigheid, alsmede voor beleidsrealisatie, zijn

daarbij belangrijke elementen. Daarbij is een grotere nadruk gelegd op de begrotingspresentatie en een strenge budgetdiscipline. Ook is het bewustzijn gegroeid dat een sterke financiële infrastructuur een noodzakelijke voorwaarde vormt voor een goed begrotingsbeheer op elk niveau.

In het recente verleden is op de begrotingsbeheersing van de rijksoverheid scherpe kritiek geleverd, die heeft geleid tot de Operatie Comptabel Bestel. Deze kritiek is onder meer verwoord door de Studiegroep Begrotingsruimte (7e rapport), en in vele discussies en briefwisselingen tussen Regering en Parlement.

In 1985 is door de Ministerraad op aandringen van de Tweede Kamer een aantal doelstellingen geformuleerd, dat moet leiden tot een verbetering van het gehele comptabele bestel bij de rijksoverheid. Deze doelstellingen komen in het kort neer op:

- het realiseren van een goede administratieve organisatie;
- het verbeteren van de financiële administratie;
- heldere en tijdige budgettaire verslaglegging;
- het bereiken van een goedkeurende accountantsverklaring.

Dr. H. J. M. van Zon is directeur FEZ, ministerie van Binnenlandse Zaken.

W. Veldman, registeraccountant, is vennoot van de TRN Groep/Nederlandse AccountantsMaatschap de Tombe, voorzitter van de groep overheidsdienstverlening.

De realisering van deze doelstellingen, op papier inhoud gegeven in de vijf snel opeenvolgende wijzigingen van de Comptabiliteitswet 1976 (CW'76), moet onder meer leiden tot een verbeterd financieel beheer door de departementen. Daartoe zal de voor een adequaat financieel beheer noodzakelijke financiële en budgettaire infrastructuur (organisatie, procedures, mensen, systemen, middelen) in het algemeen fors moeten worden verbeterd.

Daarnaast: regels zijn betrekkelijk nutteloos als ze niet ook aansluiten bij de belevingswereld van de instanties en individuen die deze moeten toepassen en uitvoeren, of hun besluitvorming daarop moeten baseren. Dit geldt temeer als nauwelijks sancties op het niet naleven van de regels staan.

Van groot belang bij de realisatie van de doelstellingen van het Comptabel Bestel is de druk die werd opgebouwd vanuit de Tweede Kamer (begrotingsonderzoek, eis van goedkeurende accountantsverklaringen). Voorts is van belang dat de Ministerraad, als collectief, regels stelde voor consequente budgetdiscipline in het kader van het stringent begrotingsbeleid (nota budgetdiscipline).

Als gevolg van de boven geschetste ontwikkelingen vindt een herijking plaats van de financieel-economische functie binnen de departementen. Voor de positie en de taken van de CDFEZ leidt deze tot een noodzakelijke herdefiniëring van taken bij inhoudelijk min of meer gelijkblijvende maar in de praktijk versterkte verantwoordelijkheden.

CDFEZ is verantwoordelijk voor een zodanige financieel-economische functie binnen het departement, dat onder meer voldaan kan worden aan de eisen van het Comptabel Bestel.

Dit artikel poogt een bijdrage te leveren aan de discussie rond de positionering van de CDFEZ, gegeven een decentralisatie van de financiële functie en tegelijk een inzicht te geven in de tegenwoordige en toekomstige rol van de centrale financiële functie van een ministerie.

De bijdrage is als volgt ingedeeld:

- 2 Analyse van de functie en taken van CDFEZ.
- 3 Begrotingscyclus.
- 4 Organisatie en management.
- 5 Toekomstige functie van CDFEZ.

2 Analyse van de functie en taken van CDFEZ

Algemeen

De missie van CDFEZ ligt in de eindverantwoordelijkheid voor de 'controll' van de begrotingsvoorbereiding, -uitvoering, en verantwoording (monitoring) en de daarmee verwante processen binnen het gehele departement.

Formeel gezien heeft het hoofd CDFEZ een eigen uit de CW '76 voortvloeiende verantwoordelijkheid ten opzichte van de eigen minister, de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer. De taak van CDFEZ is formeel geregeld in het Besluit Taak Centrale Afdeling Financieel-Economische Zaken (kortweg Besluit Taak CAFEZ). Deze verantwoordelijkheid staat, voor wat betreft de financiële en budgettaire aangelegenheden, functioneel los van de hiërarchie binnen het ministerie. Ook het aangepaste Koninklijke Besluit inzake de taak van de Secretaris-Generaal brengt hierin geen verandering.

Zo draagt artikel 12 Besluit Taak CAFEZ het hoofd CDFEZ op nadere voorschriften te geven voor het inrichten en bijhouden van de administratie van het Departement en de daaronder ressorterende diensten. Op identieke wijze dragen de artikelen 2 tot en met 7 van voornoemd besluit duidelijke verantwoordelijkheid en bevoegdheid op aan het hoofd CDFEZ met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering. De artikelen 8 en 9 regelen de taken van CDFEZ met betrekking tot de centrale administratie en de daaruit samen te stellen periodieke overzichten.

De bedoelde eindverantwoordelijkheden vereisen van CDFEZ een actieve, voortvarende en vooral anticiperende opstelling. Het hoofd CDFEZ is in een situatie na decentralisatie in het bijzonder verantwoordelijk voor het stramen van de uitvoering van de financieel-administratieve processen binnen decentrale Financieel-Econo-

mische Afdelingen bij de directoraten-generaal (FEA's).

De belangen die CDFEZ behartigt, betreffen een adequaat verloop van de in paragraaf 3 te beschrijven begrotingscyclus. Deze belangen komen voort uit de wet en uit de dienstbaarheid jegens de eigen minister.

De nauwe samenhang tussen beleid, beheer en begroting komt tot uitdrukking in het Besluit Taak CAFEZ. In de nota van toelichting daarbij wordt gesteld dat het van belang is, dat alle voorgenomen overheidsactiviteiten worden beoordeeld en niet alleen uit een oogpunt van de doelstellingen van beleid in engere zin en op hun technische waarden, maar ook in het raam van de financieel-economische mogelijkheden en gevolgen, en wel in een zo vroeg mogelijk stadium van voorbereiding. Bij deze confrontatie dient steeds mede CDFEZ te worden betrokken in de voorbereiding van de beleidsvorming bij het departement.

Een te vermelden ontwikkeling die van invloed is op de taken van CDFEZ is de invoering van de 4e wijziging van de CW '76. Belangrijkste onderdeel van deze wijziging is de invoering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Kenmerk hiervan is, behalve een directe koppeling van de individuele verplichting in juridische zin en corresponderende uitgave(n), een dubbel slot op de begroting. Zowel verplichtingen als uitgaven worden aan een jaarlijks maximum gebonden. Deze nieuwe systematiek stelt bijzondere en zeer hoge eisen aan de kwaliteit van de financiële informatiesystemen. CDFEZ zal hiervoor de noodzakelijke voorwaarden moeten scheppen.

Taken en positie CDFEZ

CDFEZ ressorteert direct onder de departementsleiding en is op budgettair gebied de eerst aanspreekbare (in ambtelijke zin) voor het ministerie van Financiën. Zij is verantwoordelijk voor een goede organisatie en uitvoering van de financieel-economische functie en de informatievoorziening binnen het departement.

Als hoofddoelen worden onderscheiden:

- het adviseren over, ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een departementaal financieel-economisch beleid;

- de zorg voor de totstandkoming, indiening en beheersing van de uitvoering van de begrotingen, waarvoor de minister de verantwoordelijkheid draagt;
- de zorg voor een adequaat financieel-economisch beheer, waaronder mede dient te worden verstaan een doeltreffende administratieve organisatie en informatie-structuur die beantwoordt aan de daaraan in het huidige tijdsgewricht te stellen eisen binnen het departement.

Teneinde de hoofddoelen te realiseren verricht CDFEZ een aantal taken. Dit betreft dan allereerst de coördinatie van de begrotingscyclus, met name gericht op adequate besluitvorming in de voorbereidingsfase en op toezicht en bijsturing in de uitvoeringsfase.

Van groot belang is dat CDFEZ vroegtijdig bekend is met en in kan spelen op de financiële gevolgen van 'voorgenomen beleid'. Waar de informatievoorziening over de uitvoering van beleid vrij nauwkeurig is geregeld, is dit niet het geval met die over het voorgenomen beleid. Juist op dit punt echter doen zich veel moeilijkheden ten aanzien van de beheersing van de overheidsfinanciën voor.

De introductie van het geïntegreerde verplichtingen-kas systeem kan worden gezien als een poging hierin verbetering te brengen.

De hiervoor genoemde hoofddoelen van CDFEZ kunnen worden vertaald in de volgende taken:

- het volgen, analyseren en verkennen van de macro-economische en sociaal-economische ontwikkelingen in relatie tot mogelijke consequenties voor het departementale beleid;
- het toetsen van het departementale financieel-economische beleid aan de uitgangspunten van het centrale overheidsbeleid;
- onderzoek, coördinatie en beleidsadvies van de departementale beleidsvelden vanuit financieel en budgettair perspectief, waarbij aandacht wordt besteed aan de doelmatigheid van dat beleid;
- het invulling geven aan een doelmatig en ordelijk beheer van de begroting en de materiële en personele middelen;

- het volgen van en adviseren over algemene ontwikkelingen op het gebied van comptabiliteit en bedrijfseconomie;
- onderzoek betreffende de financieel-economische aspecten van taak- en organisatiewijzingen (bijvoorbeeld privatiseringen).

De 'controllersfunctie' van CDFEZ

In het bedrijfsleven en in het bijzonder in de grote concerns is de controller een veel geziene figuur. Oorspronkelijk in de Verenigde Staten ontstaan, is deze functie na de Tweede Wereldoorlog ook gemeengoed in Nederland geworden. De vraag of een dergelijke functie ook bij een departement ingang moet vinden wordt herhaaldelijk gesteld. Hoewel een departement en een grote onderneming, gezien hun doelstellingen belangrijk verschillen is de vraag wel van belang.

Voor beide typen van organisatie geldt dat zij omvangrijk, complex en daardoor vaak moeilijk beheersbaar zijn. Het begrip 'controller' sluit aan op de behoefte van beheersbaarheid en beheersing, met name vanuit de financiële functie. In de praktijk is de controllersfunctie niet vastomlijnd. De volgende taken worden in het bedrijfsleven echter vrij algemeen aan de controller toegerekend:

- de gehele bestuurlijke informatieverzorging;
- (financiële) systemen en procedures;
- bedrijfseconomische analyse, rapportering en advies;
- budgetbureau;
- standaarden, normen en calculaties;
- prognoses;
- financiering;
- treasuring.

In het algemeen is de controller in het bedrijfsleven hoog in de organisatie geplaatst. In de Verenigde Staten is het in de regel een zogenaamde 'statutaire' functie. Het bijzondere van deze functie is het overwegend functionele karakter. Hiërarchische bevoegdheden bestaan slechts ten opzichte van de eigen staf.

Essentieel in het ontstaan van de controller is de ontwikkeling van de boekhoudfunctie tot een beheersverantwoordelijkheid met betrekking tot de gehele onderneming.

Toegepast op een departement kan worden gesteld dat CDFEZ een soortgelijke rol vervult. De vraag of de directeur CDFEZ de titel 'controller' zou moeten hebben, is daarbij niet van belang. Een overeenkomst met de controller in de Verenigde Staten is dat de taak van CDFEZ wettelijk is geregeld.

Een bijzonder en onderscheidend punt ten opzichte van de bedrijfscontroller is de rol van CDFEZ bij de begrotingsvoorbereiding. Het beheersen van dit proces vormt de kern van de controllersfunctie van CDFEZ.

Ten behoeve van de politieke en ambtelijke departementsleiding is CDFEZ belast met de oordeelsvorming over de doelmatige allocatie en aanwending van rijksmiddelen. Een financieel rendementscriterium is bij de overheid vaak niet goed bruikbaar. Daarom zal voor een oordeel over de doelmatige aanwending van rijksmiddelen inzicht dienen te bestaan in de beoogde en behaalde effecten, de daarvoor geplande en gerealiseerde activiteiten en de daartoe begrote middelen. CDFEZ zal hierop moeten toezien en hiertoe de nodige controllersinstrumenten moeten ontwikkelen. Een middel hiertoe kan zijn het uitvoeren van 'beleidsaudits'. Daarmee kan CDFEZ zich in staat stellen die aanwending, de behaalde effecten en de efficiency, waarmee dit is gebeurd, op gestructureerde wijze zichtbaar te maken. Gebruik zou kunnen worden gemaakt van technieken die in het kader van operational en value for money auditing, alsmede ook beleidsanalyse zijn ontwikkeld.

Samengevat kunnen de controllerstaken van CDFEZ als volgt worden weergegeven:

- a de zorg voor de financieel-economische functie ten behoeve van de eigen minister;
- b ondersteuning van de departementsleiding met betrekking tot:
 - het adviseren over beleidsvoornemens;
 - toezicht op decentrale naleving van centrale afspraken ten aanzien van beheer en administratieve organisatie;
 - toezicht op uitvoering van het beleid;
- c ondersteuning van het management – centraal en decentraal – , advisering ten aanzien van

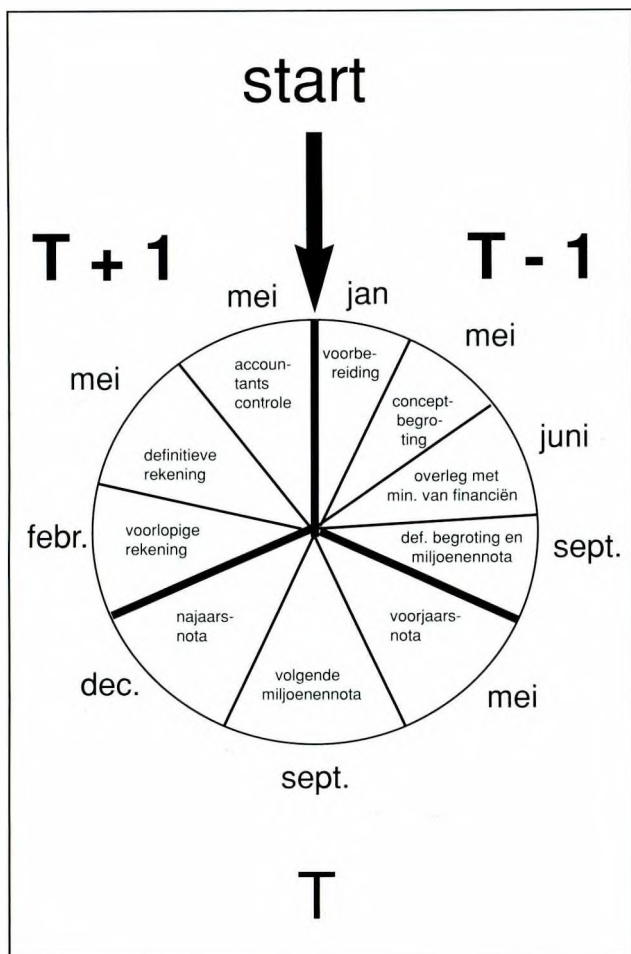
beleidsvoornemens, advisering ten aanzien van beheer van de middelen.

3 De begrotingscyclus

In de voorgaande paragrafen is de positie van de CDFEZ-functie geschetst. Ingegaan is op de positionering tegen de achtergrond van de formele regelgeving en zijn de belangrijkste ontwikkelingen uiteengezet. In deze paragraaf wordt in hoofdlijnen ingegaan op de processen die deze functie inhoud geven.

De begrotingscyclus geeft vorm en inhoud aan de functie van CDFEZ. De directie moet deze volledig beheersen.

Schematisch kan de begrotingscyclus als volgt worden weergegeven.



Met de klok mee worden in dit schema de verschillende fasen in het begrotingsproces getoond, af te sluiten met de voorgeschreven accountantscontrole. Alle fasen worden afgesloten met een parlementaire behandeling. De grote nota's (miljoenennota, voorjaarsnota, najaarsnota en voorlopige rekening) worden voorbereid en behandeld door de minister van Financiën (Directoraat-Generaal Rijksbegroting). Voor een departement is met name de behandeling van de eigen begroting het belangrijkste.

In alle fasen (met uitzondering van de controle) dient CDFEZ procedureel en inhoudelijk te zorgen voor de inbreng namens het departement. Een belangrijk punt van aandacht in dit proces is het voorkomen van begrotingsoverschrijdingen. De regels stringent begrotingsbeleid (budgetdiscipline) leggen de oplossing nadrukkelijk bij het ministerie zelf. Het departement zal daarom over instrumenten moeten beschikken om deze overschrijdingen te voorkomen. CDFEZ zal ten behoeve van de departementsleiding tijdig met de benodigde signalen en voorstellen moeten komen. In het geval dat overschrijdingen onvermijdelijk zijn, zal passende compensatie moeten worden gevonden.

Ten behoeve van de eigen minister zal CDFEZ steeds alert moeten zijn op algemene financiële ontwikkelingen (macro-problematiek), die het financiële kader voor het ministerie mede bepalen.

Genoemd kunnen worden de adviezen van de CEC, publikaties van Centraal Planbureau, enzovoort.

Om deze functie-invulling op het vereiste niveau en continu te kunnen waarmaken, moeten de daarvoor nodige processen worden georganiseerd en een deugdelijk instrumentarium ontwikkeld. In de volgende paragraaf wordt hier op ingegaan.

4 Organisatie en management

Verantwoordelijkheid

CDFEZ heeft vanuit haar eindverantwoordelijkheid met betrekking tot de organisatie van de

gedecentraliseerde Financieel-Economische Afdelingen (FEA's) een voorwaardenscheppende functie. Deze eindverantwoordelijkheid leent zich niet voor decentralisatie. Uitvoeringsprocessen, zoals het voeren van de financiële en gedetailleerde begrotingsadministratie komen wel voor decentralisatie in aanmerking. Om op verantwoorde wijze deze decentralisatie te realiseren is het nodig dat het uitvoeringsniveau beschikt over voldoende gereedschap, know-how en bevoegdheden om de nieuwe taken te kunnen waarmaken.

CDFEZ zorgt ervoor in nauwe samenwerking met de FEA's dat deze op een voldoende kwalitatief niveau kunnen functioneren. Belangrijke elementen hierbij zijn:

- een toereikende personele formatie;
- toezien op en adviseren bij een kwalitatief goede bezetting van deze formatie;
- het opstellen en doen uitvoeren van een goed doordacht personeelsontwikkelingsplan, waaronder een opleidingsplan.

De FEA's zijn hiërarchisch ondergeschikt aan een Directoraat-Generaal of Directie. Functioneel resorteren de FEA's onder CDFEZ. De budgetverantwoordelijkheden binnen een departement worden doorgaans voor een belangrijk deel gelegd bij de betreffende lijnorganisatie, bijvoorbeeld bij een directoraat-generaal. De Directeur-Generaal wordt dan de budgethouder genoemd.

De belangrijkste problemen die zich bij decentralisatie van beleidsvoerende en bijbehorende financiële bevoegdheden voordoen hebben te maken met een veranderd rolpatroon:

- CDFEZ zal zich meer procedureel en toezichthoudend opstellen;
- de budgethouder moet zorgen voor een goede onderbouwing van de begroting, tijdige en juiste signalen met betrekking tot de begrotingsuitvoering en oplossingen voor (dreigende) overschrijding;
- CDFEZ en de budgethouder moeten leren beter met informatie om te gaan.

De verantwoordelijkheden van CDFEZ leiden ertoe dat vanuit de lijnorganisatie met het hoofd

CDFEZ een aantal formele relaties bestaan. Als in het oog springende worden genoemd die met:

- FEA's (financieel-administratieve aspecten);
- budgethouders (beleids- en beheersaspecten).

De zorg om deze relaties voldoende inhoud te geven en te laten functioneren ligt vooral bij het hoofd CDFEZ zelf.

Procedures

Het is de taak van CDFEZ een voor het gehele departement geldend gezamenlijk oriëntatiepunt met betrekking tot de financieel-economische functie te creëren, zowel met betrekking tot begrotingsvoorbereiding, -uitvoering, -beheer, als beleidsontwikkeling. Het is van belang dat de opzet en de uitgangspunten van de administratieve organisatie doorzichtig, helder en duidelijk worden gemaakt. De hiervoor nodige departementale regelgeving wordt doorgaans vastgelegd in een handboek.

Een belangrijk onderdeel van deze departementale regelgeving wordt gevormd door de jaarlijkse begrotingsaanschrijving, gebaseerd op de aanschrijving van de minister van Financiën en de CW'76.

De vormgeving van deze procedures wordt geheel bepaald door de eisen die de begrotingscyclus stelt. Belangrijke elementen in deze procedures vormen de bestedingsplannen en in het verlengde daarvan de tussentijdse rapportages met betrekking tot de voortgang, onder meer in het kader van het periodieke begrotingsoverleg.

Informatiesystemen

Voor een gezonde financiële administratie bij het departement als geheel is vereist dat een eenvoudig financieel informatiesysteem wordt gehanteerd.

CDFEZ draagt zorg en is verantwoordelijk voor de invoering en onderhoud van een dergelijk systeem.

Decentraal zullen echter specifieke (op de lokale situatie toegesneden) invullingen en behandelingsadministraties kunnen functioneren. De consequentie van deze aanpak is dat de functionele specificaties van de binnen het departement

decentraal toegepaste financiële informatiesystemen (inclusief bestanden en archivering) niet geïmplementeerd zouden moeten worden dan na goedkeuring van CDFEZ.

Informatievoorziening

Voor een behoorlijk bestuur van het departement is het van groot belang dat minister (departementsleiding) en budgethouders op het juiste moment worden voorzien van toereikende informatie. De procesinformatie over de lopende zaken (i.c. begrotingsuitvoering en gedeeltelijk -voorbereiding) zal zoveel mogelijk gestandaardiseerd moeten zijn, als een voorwaarde om doelmatig met (financiële) informatie om te kunnen gaan.

Hieruit volgt dat CDFEZ concrete en duidelijke minimumvoorschriften zal moeten geven voor de periodiek op te leveren informatie.

CDFEZ voorziet in de financiële en budgettaire informatiebehoefte van de departementsleiding, de minister van Financiën, de Algemene Rekenkamer en het Parlement. Dit houdt voor CDFEZ een consolidatiefunctie in, dat wil zeggen het aggregeren en controleren van de informatie afkomstig van de FEA's. Deze consolidatieslag is een nieuw aspect waarop de organisatie zich moet instellen.

Een bijzonder aspect betreft voorts de door het hoofd CDFEZ benodigde informatie met betrekking tot de doelmatigheid van het beheer (zie artikel 11 Taak Besluit CAFEZ). Vastgelegd zal moeten worden welke procesinformatie hiervoor gewenst is en ten behoeve van wie.

CDFEZ zal zoveel mogelijk moeten sturen op basis van de hiervoor bedoelde informatie, maar blijft echter steeds de bevoegdheid houden zelfstandig inlichtingen te vragen bij de budgethouders (zie ook artikel 13 Besluit Taak CAFEZ).

Overigens dient de CDFEZ zich af te vragen in welke situaties en in hoeverre van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. De hoofdregel moet zijn slechts informatie van de budgethouders op te vragen op artikelonderdeelniveau of op het niveau van de specifiek gemaakte afspraken. In een situatie van ver doorgevoerde decentralisatie van de financiële functie past een meer afstandelijke opstelling.

Toezicht

Uit hoofde van de reeds aangehaalde verantwoordelijkheden van CDFEZ is toezicht en controle noodzakelijk in alle fasen van het begrotingsproces.

Hierin komt de 'controll'-functie van de CDFEZ volledig tot uitdrukking.

CDFEZ heeft de eindverantwoordelijkheid voor de opzet en werking van de interne controle met betrekking tot het budgettaire en financiële handelen binnen het departement. Om deze verantwoordelijkheid met betrekking tot de begrotingsuitvoering in te vullen zal voor de controle op het functioneren van de FEA's afstemming moeten plaatsvinden met de werkzaamheden van de departementale accountantsdienst (DAD). Het hoofd CDFEZ zou periodiek door de DAD kunnen worden geïnformeerd over het functioneren van de FEA's, mede ter voorkoming van doublures.

Met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding en de realisatie van beleid kan het wenselijk zijn regelmatig op nader aan te wijzen gebieden de in paragraaf 2 genoemde beleidsaudits uit te voeren. Voor dergelijke onderzoeken zouden multidisciplinaire teams kunnen worden samengesteld (CDFEZ, DAD, FEA, beleidsafdelingen), onder leiding van CDFEZ. Daarnaast zullen bestaand beleid en beleidsontwikkelingen grondig beoordeeld moeten worden en indien nodig kan gevraagd of ongevraagd door CDFEZ een second-opinion worden gegeven op door beleidsdirecties ingenomen beleidsstandpunten.

Decentralisatie houdt in dat CDFEZ een zekere afstand bewaart ten aanzien van de interne zaken van Directoraten-Generaal en de FEA's. Sturing en toezicht zal vooral gericht zijn op eisen met betrekking tot de onderbouwing van ramingen, voortgang, resultaten, nakoming afspraken en in het bijzonder op het handhaven van de infrastructurele aspecten zoals hiervoor besproken, alsmede op een behoorlijke invulling van het toezicht en de controle.

5 Toekomstige functie van CDFEZ

Sturing, verantwoording, delegatie, mandatering zijn begrippen die uitgaan van het toedelen van

verantwoordelijkheden binnen een bepaalde infrastructuur. Deze infrastructuur omvat de elementen: organisatie, procedures, mensen, systemen en materiële voorzieningen. Infrastructuur, informatievoorziening en toezicht vormen te zamen de administratieve organisatie.

Zonder een infrastructuur kan er geen sprake zijn van een ordelijke bedrijfsvoering en een ordelijk financieel beheer. In een departement heeft CDFEZ de zorg en verantwoordelijkheid voor de financiële en budgettaire infrastructuur. In het verleden heeft deze echter zelden op de voorgrond gestaan. Voor de toekomst zal de CDFEZ nieuwe stijl veel en blijvend aandacht moeten besteden aan de opzet en het onderhoud van de soms wat verwaarloosde infrastructuur.

CDFEZ kan hieraan invulling geven door:

- de vertaling van de bovendepartementale regelgeving naar de departementale situatie;
- de structurering van de informatiebehoefte en -voorziening;
- de ontwikkeling van informatiesystemen;
- de organisatie van de financiële functie;
- de uitoefening van controle en toezicht;
- het zorgen voor een goed opgeleide en kwalitatief hoogwaardige personeelsbezetting.

Bij de inrichting van de financieel-economische functie dient te worden voldaan aan intern en extern gestelde eisen ten aanzien van de informatievoorziening. In de eerste plaats zal moeten worden voldaan aan de informatiebehoefte van de eigen minister. Daarnaast is het voor het ministerie van Financiën van primair belang dat op doelmatige en efficiënte wijze snel en up to date informatie via CDFEZ kan worden ingewonnen, onder meer ten behoeve van de begrotingsinspectie, opstellen budgettaire nota's, bepaling financieringsbehoefte, enzovoort. Verwacht mag worden dat de vraag naar informatie voor CDFEZ zal blijven toenemen en dat steeds hogere eisen worden gesteld aan de inhoudelijke kwaliteit daarvan.

Voor het verschaffen van de juiste informatie aan Financiën is een adequate toetsing vanuit CDFEZ noodzakelijk, waarbij meer dan in het verleden gelet dient te worden op de onderbouwing van de cijfers.

Ook zal CDFEZ, ondanks de aanwezigheid van een goed functionerende accountantsdienst, grote aandacht moeten besteden aan de betrouwbaarheid van de realisatiecijfers.

Een goede beheersing van het budgettaire proces is een nieuw item dat de afgelopen jaren weer volop in de belangstelling is komen te staan. Die beheersing vereist een goed samenspel tussen CDFEZ en de beleidssectoren, waarbij ieder een duidelijke eigen rol heeft. CDFEZ zal zich daarbij professioneel, servicegericht en niet als politieagent moeten opstellen. De regels voor de begrotingsdiscipline geven daarbij echter de grenzen van het speelveld.

In de verhouding met de beleidsuitvoerende directies kan het nooit zo zijn dat CDFEZ verantwoordelijk zou zijn voor de uitvoering. Deze verantwoordelijkheid zal steeds bij de uitvoeringsorganisatie, waaronder de budgethouder, moeten liggen. CDFEZ daarentegen zal de controle en beheersing moeten 'managen'.

Om de rol van CDFEZ het aanzien van een zware controllersfunctie te geven, is het nodig afstand te nemen van uitvoerende taken. Daarbij moet gedacht worden aan het verzorgen van de financiële en begrotingsadministraties op directieniveau en het verzorgen van betalingen. Gebeurt dit niet, dan zal CDFEZ blijvend op te laag niveau functioneren en haar missie maar ten dele waar kunnen maken. Beleids- en beheerstaken zullen door de uitvoeringstaken worden belemmerd. Wel zal CDFEZ moeten beschikken over een geaggregeerde financiële en begrotingsadministratie. De administraties op dit niveau worden niet als uitvoering gezien, maar als directe ondersteuning van de eigenlijke taak.

Literatuur

- Het Ontwerp van Wet inzake de 4e wijziging van de CW'76 (nr. 20 994), de daarbij behorende Memorie van Toelichting.
Het 7e en 8e rapport van de studiegroep Begrotingsruimte, de voortgangsrapportages Comptabel Bestel.
De hoofdstukken 6 uit de Miljoenennota's 1987-1990.
De regels stringent begrotingsbeleid (Nota budgetdiscipline).
Het nieuwe KB met betrekking tot de taak en de functie van de Secretaris-Generaal.
Kamerstukken 20994.