



Oosterschelde: eenmalig?

# De stand van zaken m.b.t. het financieel beheer bij de Rijksoverheid\*

MAARTEN ENGWIRDA\*\*

**In dit artikel zal ik aandacht besteden aan de verbetering van het financieel beheer op de departementen, zoals beoogd in de zgn. operatie comptabel bestel, en de rol van de Tweede Kamer en de Commissie voor de Rijksuitgaven daarbij; de discussies met de minister van Financiën en met de vakministers over de voortgang van deze operatie en mijn verwachtingen over de haalbaarheid van de doelstellingen m.b.t. verbetering van het comptabel bestel.**

## **Ontstaansgeschiedenis van de operatie comptabel bestel**

De directe aanleiding voor de start van de operatie vormden twee moties, die ik op 23 oktober 1985 indiende tijdens het debat over de goedkeuring van het slot van de Rijksrekening 1978. De tenor van de opstelling van alle fracties in dat debat was: dit kan zo niet langer, het is onaanvaardbaar dat de regering bijna 7 jaar na afloop van het begrotingsjaar pas verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. In deze twee moties werd van de regering gevraagd om vóór 1 februari 1986 plannen aan de Kamer voor te

leggen tot verbetering van de administratieve organisatie op de departementen, incl. een geïntegreerde kas-verplichtingen-administratie én tot verbetering van de accountantscontrole. Beide moties waren ondertekend door de vier grootste fracties in de Tweede Kamer en werden unaniem aanvaard. Als reactie hierop volgde op 4 februari 1986 de brief van minister Ruding over de doelstellingen van het kabinet tot verbetering van het comptabel bestel.

Indirect speelden ook nog andere factoren een rol. De Tweede Kamer kreeg geleidelijk meer belangstelling voor haar controlerende taak. Die was lange tijd sterk verwaarloosd. Politici (Tweede Kamer en regering) interesseerden zich tot dan toe vooral voor de vorming van nieuw beleid (werkgelegenheidsplannen, nieuwe subsidieregelingen zoals de WIR, die in 1978 werd ingevoerd, steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden, het halen van hogere woningbouwprogramma's), maar toen RSV ondanks twee miljard gulden steunverlening begin 1983 toch in surséance van betaling kwam te verkeren, volgde in 1983 een parlementaire enquête naar de steunverlening aan RSV. Het rapport van de enquêtecommissie uitte ook forse kritiek op de Kamer, die haar controlerende taak ernstig had verwaarloosd.

Bovendien kwam in diezelfde tijd of vlak daarna nog een aantal affaires naar buiten: projecten die honderden miljoenen duurder bleken te zijn uitgevallen dan oorspronkelijk begroot (Oosterscheldewerken, 1e serie Walrusonderzeeboten). Dit alles leidde tot instelling van de Commissie Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze van de Kamer, die aanbevelingen deed voor o.a. versterking van de Commissie voor de Rijksuitgaven (toevoeging kleine staf) en voor het houden

\* Dit artikel is gebaseerd op een inleiding voor de door het NIVRA georganiseerde cursusmiddag op 3 februari 1989 over "Het comptabel bestel: the state of the art".

\*\*Lid van de Tweede Kamer voor D66 en voorzitter van de Kamercommissie voor de Rijksuitgaven



van feitenonderzoeken bij de verschillende departementen ter voorbereiding op de begrotingsbehandeling. Daarnaast werd door de Commissie voor de Rijksuitgaven op verzoek van de Tweede Kamer een speciale procedure voorgesteld voor de controle op besluitvorming en uitvoering van zgn. grote projecten, om te komen tot een betere beheersing van de financiële risico's bij dergelijke projecten en om niet pas achteraf met nieuwe, grote begrotingsoverschrijdingen geconfronteerd te worden. Tot zover de factoren die bij de ontstaansgeschiedenis direct en indirect een rol speelden.

### **Discussies tussen Tweede Kamer-Regering over de Operatie Comptabel Bestel**

Sinds de start van de operatie comptabel bestel zijn inmiddels bijna drie jaren verlopen. Daarin is veel gebeurd. *Centraal* is door de minister van Financiën in juli 1987 het plan van aanpak Comptabel Bestel naar de Tweede Kamer gestuurd. Op 22 februari 1988 volgde een eerste voortgangsrapportage. De tweede voortgangsrapportage is in februari j.l. verschenen. In deze rapportage wordt zowel over algemene ontwikkelingen gerapporteerd als over ontwikkelingen op de afzonderlijke departementen. Deze rapportages zijn steeds besproken tussen de minister van Financiën en de Commissie voor de Rijksuitgaven. Daarbij is door de Commissie voor de Rijksuitgaven in het voorjaar van 1988 aangedrongen op een versterking van de coördinerende functie van de minister van Financiën voor wat betreft het realiseren van de doelstellingen van de operatie comptabel bestel. *Decentraal* is de voortgang van deze operatie per departement aan de orde geweest tijdens de eerdergenoemde feitenonderzoeken. Deze zijn najaar 1986 voor een zestal departementen en najaar 1987 en 1988 voor alle departementen gehouden. Daaruit is gebleken dat er op vrijwel alle departementen hard gewerkt wordt met departementale projectgroepen aan plannen van aanpak en streeftermijnen voor het verkrijgen van goedkeurende accountantsverklaringen bij de departementale rekeningen. Tevens bleek dat de materie zeer weerbarstig is: in sommige gevallen zijn de termijnen inmiddels al weer opgeschoven (o.a. Verkeer & Waterstaat, Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking).

### **De rol van de Algemene Rekenkamer**

Speciale vermelding verdient nog de rol van de Algemene Rekenkamer. Al jaren voordat de Tweede Kamer zich voor het Comptabel Bestel ging interesseren, meldde de Rekenkamer in een kort feitelijk overzicht

achter in haar Jaarverslagen hoe het gesteld was met het afleggen van rekening en verantwoording over verstreken begrotingsjaren en de forse achterstanden, die daarin waren ontstaan. Voor de Tweede Kamer en de Regering vormde dit vóór 1985 echter geen aanleiding om tot echte actie over te gaan. Toen de Rekenkamer merkte dat de Tweede Kamer zich hier wél voor ging interesseren, is zij daar onmiddellijk op ingesprongen. In het eind maart 1986 verschenen Jaarverslag over 1985 werd als centraal thema opgenomen de stand van de accountantscontrole op de verschillende departementen. Op Prinsjesdag vorig jaar heeft de Rekenkamer voor het eerst rapporten bij de rekening over 1987 voor alle departementen opgesteld. In die rapporten werd opnieuw veel aandacht geschonken aan de situatie m.b.t. administratieve organisatie, interne controle en de verklaringen van de departementale accountantsdiensten.

### **Wat is er sinds 1986 bereikt: de punten waarop vooruitgang is geboekt**

*De wet- en regelgeving* is op belangrijke punten herzien. Inmiddels zijn drie wetsvoorstellen tot herziening van de Comptabiliteitswet door het parlement behandeld en aangenomen: de eerste wijziging bevat als belangrijkste punt de uitbreiding van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (rechtstreekse controle bij door de Staat gesteunde bedrijven en publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals ziekenfonds- en sociale verzekeringsorganen); de tweede bevat o.a. een basisbepaling van een AMvB met betrekking tot de taak van departementale accountantsdiensten en de derde bevat o.a. een aanzet tot de invoering van geïntegreerde verplichtingen-kas-administraties en een versnelling van de verantwoordingsprocedure.

Met name op dit laatste punt is belangrijke vooruitgang geboekt. De achterstanden in het afleggen van rekening en verantwoording zijn met het indienen van de gecombineerde slotwetten-rekeningen over 1987 op Prinsjesdag 1988 vrijwel geheel ingelopen. Wat nog resteert, is het indienen en behandelen van de rijksrekeningen vanaf het jaar 1979. De inhaalactie is daarmee grotendeel voltooid.

De vierde wijziging van de Comptabiliteitswet is zojuist bij de Kamer ingediend en bevat een integrale herziening van de Comptabiliteitswet, met uitzondering van de bepalingen m.b.t. de Algemene Rekenkamer. Deze zullen worden neergelegd in de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet, die vermoedelijk in het komende najaar zal worden ingediend.

De begrotingspresentatie is mede n.a.v. de feitenon-



derzoeken vernieuwd met ingang van de begroting 1989. In hoeverre deze vernieuwing ook tot daadwerkelijke verbetering heeft geleid, wordt momenteel onderzocht. Hieraan zal aandacht worden besteed bij de binnenkort te verwachten evaluatie van de begrotingsonderzoeken (nieuwe naam voor feitenonderzoeken), die vorig najaar gehouden zijn.

Een verbetering is ook, dat begin december 1987 voor het eerst een *Najaarsnota* is gepubliceerd met vrij snel daarna suppletoire begrotingsvoorstellen voor hetten eindelopende jaar. De betekenis daarvan is, dat nog tijdens het lopende begrotingsjaar de op dat jaar betrekking hebbende beleidswijzigingen aan het Parlement worden voorgelegd, zodat in de slotwetten kan worden volstaan met het aanbrengen van technische, boekhoudkundige wijzigingen. Op die manier wordt een einde gemaakt aan de uitholling van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer. Vroeger gebeurde het immers herhaaldelijk dat vaak jaren na het aflopen van het begrotingsjaar nog suppletoire wetsvoorstellen voor beleidsmatige verhoging van uitgavenartikelen werden voorgesteld, terwijl het geld uiteraard al lang was uitgegeven.

### **Zal de operatie comptabel bestel in 1990 kunnen worden voltooid: punten van zorg.**

Ondanks de vele inspanningen en de geboekte resultaten blijft er nog genoeg reden voor zorg. De operatie comptabel bestel is immers gericht op vier hoofddoelstellingen die in 1990 gerealiseerd moeten zijn, namelijk: een heldere budgettaire verslaglegging; een goede en tijdige financiële informatievoorziening; een goede administratieve organisatie en een goede accountantscontrole. 1990 is vlakbij. Wellicht lukt het om de beide eerste doelstellingen (heldere, budgettaire verslaglegging en goede en tijdige financiële informatievoorziening) in 1990 rond te krijgen. Op die punten is tot nu toe de meeste vooruitgang geboekt. Ik zeg daar wel meteen bij dat op het punt van de *beleidsmatige* verantwoording naar mijn mening nog veel verbeterd moet worden. De meeste suppletoire wetsvoorstellen en slotwetten annex rekeningen omvatten voornamelijk een opsomming van cijferreeksen en zijn vaak volstrekt onleesbaar. Dat geldt trouwens tot op zekere hoogte ook voor budgettaire nota's als de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. Misschien gebeurt dat ook wel bewust om de Tweede Kamer op het verkeerde been te zetten, maar daar wil ik nu niet van uitgaan. Zelfs als het onbewust gebeurt, is het resultaat toch veelal dat Kamerleden door de bomen het bos niet meer zien. Maar misschien geldt dat ook wel voor de opstellers van deze stukken. Ik sluit dat zeker niet uit!

Inmiddels is mij wel duidelijk geworden, dat het welhaast onmogelijk zal zijn de beide andere doelstellingen, namelijk een goede administratieve organisatie en een goede accountantscontrole, voor alle departementen in 1990 te bereiken. Hieraan schort nog bijzonder veel. Dit blijkt o.a. uit de brief van de Algemene Rekenkamer van 16 september vorig jaar. Op grond van het door haar verrichte onderzoek over de financiële verantwoording van de departementen over 1987 komt de Rekenkamer in deze brief tot de conclusie, dat slechts met betrekking tot de uitgaven van 6 van de 16 begrotingshoofdstukken redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven bestaat (Huis van de Koningin, Algemene Zaken, Nationale Schuld, Financiën, Defensie en Economische Zaken). Met betrekking tot 3 hoofdstukken bestaat geen zekerheid (Buitenlandse Zaken, VROM en Sociale Zaken & Werkgelegenheid). De rest ligt er tussen in (redelijke zekerheid voor het grootste deel of voor een gering deel): Binnenlandse Zaken, of is niet onderzocht omdat de rekeningen niet op tijd klaar waren (Hoge Colleges van Staat en Verkeer & Waterstaat). Reken je uit om welke bedragen het gaat, dan blijkt dat voor ruim 50 miljard gulden aan uitgaven voor 1987 (ruim 30% van de Rijksbegroting over dat jaar) de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven kan verschaffen.

Bij de ontvangsten is het beeld zo mogelijk nog slechter. Bij 5 van de 16 begrotingshoofdstukken heeft de Rekenkamer redelijke zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten. Bij 9 begrotingshoofdstukken is er evenwel geen zekerheid, o.a. Binnenlandse Zaken. Druk je dat uit in getallen dan blijkt, dat over ruim f 20 miljard aan niet-belasting-ontvangsten (bijna 60% van het totaal aan niet-belasting-ontvangsten) over 1987 geen zekerheid bestaat over de volledigheid daarvan.

Op grond van die gegevens, maar ook op grond van geluiden die mij vanuit de financiële afdelingen en accountantsdiensten hebben bereikt, ben ik somber gestemd over de haalbaarheid van de doelstellingen van de operatie comptabel bestel in 1990, zoals de bedoeling was. Ik vind dat verontrustend, omdat ik die doelstellingen van de operatie comptabel bestel altijd heel belangrijk heb gevonden en nog vind.

### **Conclusie**

Er is dus volop werk aan de winkel voor de Tweede Kamer, het kabinet, departementsleidingen, financiële afdelingen en accountantsdiensten om de druk op de ketel te houden en een uiterste inspanning te plegen om de doelstellingen voor het comptabel bestel alsnog in 1990 te realiseren.