

Afstudeeropdracht Koninklijke Luchtmacht



Uw betaling??



Ons een zorg!!

"We" staan voor de beschikbare
om het te laten weten dat al onze paradijs
en al onze "de" en "de"

Tactische Luchtmacht Staf Controller



4 MER 2
Sylvia van Beek
Rianne Verhagen

20006345
20008062

Organisatie van afstuderen:	Hoofdkwartier Koninklijke Luchtmacht Binckhorstlaan 135 2516 BA Den Haag
Bedrijfsmentor:	Lt-kol Scherpenhuijzen
Docentbegeleider:	dhr. De Poorter
School:	Haagse Hogeschool Johanna Westerdijkplein 75 2521 EN Den Haag
Afstudeerders:	Rianne Verhagen 20008062 4 MER 2 Sylvia van Beek 20006345 4 MER 2
Datum:	18 mei 2004

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Managementsamenvatting	2
Hoofdstuk 1: Rijks- en overheidsbegroting	5
1.1. De Rijksbegroting	5
1.2. Begrotingsproces	9
1.3. Controle	18
1.4. Evaluatie	19
Hoofdstuk 2: Reorganisatieplan	21
2.1. Taakafbakening	21
2.2. De huidige situatie	23
2.3. De toekomstige situatie	24
Hoofdstuk 3: De IST-situatie	26
3.1. Financieel beheer	26
3.2. Begroting	27
3.3. Het Bureau Begrotingszaken	32
3.4. Rapportages	34
3.5. Beheersen betalingsproces	35
Hoofdstuk 4: SOLL-situatie	45
4.1. Agenderen	45
4.2. Verifiëren	46
4.3. Betaalbaar stellen	47
4.4. Overige taken	47
Hoofdstuk 5: Vergelijking IST met SOLL	51
5.1. Verantwoordelijkheden CBD en TL STAC	51
5.2. Vergelijking IST met SOLL	52
5.3. Agenderen	55
5.4. Verifiëren	56
5.5. Betaalbaar stellen	57
Hoofdstuk 6: Aanbevelingen en conclusies	59
6.1. Implementatie	59
6.2. Weerstandsfactoren	62
6.3. Draagvlak	64
Conclusie	67
Literatuurlijst	69
Woordenlijst	71
Lijst van afkortingen	73
Bijlage A	74
Bijlage B	75

Voorwoord

Het vierde jaar van de opleiding Management, Economie en Recht bestaat uit aantal onderdelen. Eén daarvan is een afstudeeropdracht van 9 weken. De afstudeeropdracht hebben wij uitgevoerd bij een onderdeel van Defensie, te weten de Koninklijke Luchtmacht. In het tweede studiejaar hebben wij een opdracht uitgevoerd voor de Koninklijke Luchtmacht. Aangezien dit een leuke ervaring was en een prettige en leerzame werkomgeving wilden we graag bij de Koninklijke Luchtmacht afstuderen.

Omdat de door de Koninklijke Luchtmacht aangeboden afstudeeropdracht ons uitdagend en leerzaam leek, was de keuze voor deze opdracht snel gemaakt. De materie is zeer complex en onderwerp specifiek en vereist onze uiterste inzet. Wij zijn echter van mening dat deze opdracht een uitdaging is geweest en een goede afsluiting van vier jaar studeren.

In deze opdracht hebben wij veel van de facetten kunnen implementeren die wij in de afgelopen vier jaar hebben geleerd. De opdracht omvatte de gebieden financieel, organisatie, een stukje juridisch en de verschillende onderdelen van management vaardigheden. Wij hebben ons bewust in het geheel niet bemoeid met het personele aspect van de invoering van het Centraal Betaalkantoor Defensie. Wij hebben ons slecht bemoeid met de gevolgen voor het financiële beheer bij de invoering van het Centraal Betaalkantoor Defensie.

Graag willen wij van de gelegenheid gebruik maken om onze dank uit te spreken aan iedereen die ons in de afgelopen maanden zo goed begeleid heeft. Met name de opdrachtgever, Lt-kol Scherpenhuijzen, en onze begeleider van school, dhr. De Poorter willen wij bedanken voor de begeleiding bij het afronden van onze opleiding.

Inleiding

Dit rapport beschrijft de weg die afgelegd wordt vanaf het moment dat de Rijksbegroting is opgesteld tot het financieel beheer binnen de Koninklijke Luchtmacht, eindigend bij de gelden die betaald worden voor verleende diensten en geleverde producten. Daarnaast is een scheiding gemaakt tussen het huidige betaalproces binnen de Koninklijke Luchtmacht en het proces zoals dat vanaf 1 juli 2004 zal gaan plaatsvinden. Deze datum markeert de startdatum voor één Centraal Betaalkantoor Defensie.

Vanuit de politiek komen steeds meer kreten dat de processen meer efficiënt en meer kostenbesparend moeten worden uitgevoerd. In het kader daarvan zal er binnen Defensie een Centraal Betaalkantoor Defensie moeten worden ingevoerd. Het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) gaat de meeste van de financiële processen verzorgen voor de gehele defensie. Voor de geografische spreiding is gekozen voor een zestal regiokantoren aangestuurd door de staf die zitting heeft in Den Haag.

Het Centraal Betaalkantoor Defensie moet een geïntegreerde organisatie worden met alle onderdelen van defensie: Luchtmacht, Landmacht, Marine en Marechaussee. Aangezien deze bedrijfsculturen redelijk ver uit elkaar liggen is een van de punten voor de implementatie, dat deze culturen dichter bij elkaar komen te liggen. Zodoende wordt er meer draagvlak gecreëerd bij de medewerkers in het financiële proces.

Het creëren van draagvlak onder de medewerkers die met het Centraal Betaalkantoor Defensie moeten werken is van vitaal belang. Tijdens het onderzoek is gebleken dat hier nog veel werk te doen is. Niet alle medewerkers zijn volledig op de hoogte van alle veranderingen die doorgevoerd gaan worden.

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de processen, zijn wij begonnen om eerst de Rijks- en overheidsbegroting in kaart te brengen. Daarna hebben wij een indruk gegeven van de aanleiding van het Ministerie van Defensie om een Centraal Betaalkantoor Defensie in te voeren, tezamen met een eerste indruk van de taken en voorwaarden die aan het Centraal Betaalkantoor Defensie gesteld worden. In het derde hoofdstuk hebben wij een uiteenzetting gegeven van de huidige financiële processen die momenteel werkzaam zijn binnen de Koninklijke Luchtmacht. Hierbij zijn wij begonnen bij de opstelling van een budget en eindigen wij bij de betaling van de binnengekomen facturen. Hoofdstuk 4 omvat de toekomstige “SOLL”-situatie. Aangezien het CBD slechts de financiële betaalprocessen overneemt, is hier enkel dit proces beschreven. Het volgende hoofdstuk omvat een vergelijking tussen de huidige en de toekomstige situatie en geeft de verwachte problemen weer die de medewerkers hebben geuit. Het laatste hoofdstuk omvat de aanbevelingen en de conclusies die wij opgesteld hebben naar aanleiding van ons onderzoek. Deze zouden moeten helpen bij de invoering van het Centraal Betaalkantoor Defensie.

Managementsamenvatting

De overheidsbegroting, die op de derde dinsdag van september wordt gepresenteerd, bestaat uit een aantal verschillende functies: staatsrechtelijk, allocatie, beheerstechnische en macro-economische functie. Er worden een aantal uitgangspunten gebruikt bij het opstellen van deze begroting. Deze zijn: eenheid, volledigheid, doelmatige indeling, specialiteit, periodiciteit, voorafgaande vaststelling en openbaarheid. Daarnaast moeten er ook afspraken gemaakt worden over de begrotingsstelsels die gebruikt worden. Afhankelijk van het stelsel wat gebruikt wordt, moeten betalingen op een bepaald moment in de administratie worden opgenomen. Er zijn een vijftal stelsels waar gebruik van gemaakt kan worden.

- Kasstelsel, uitgaven worden geraamd in het begrotingsjaar waarin zij plaats zullen vinden;
- Verplichtingenstelsel, de betaling vloeit voort uit de gemaakte verplichting;
- Kas verplichtingenstelsel, een combinatie van de bovengenoemde stelsels;
- Stelsel van baten en lasten, vertoont veel overeenkomsten met een verlies en winst rekening;
- Stelsel van verkregen rechten, alle uitgaven worden in het begrotingsjaar geraamd waarin de rechten verkregen zullen worden.

De Koninklijke Luchtmacht werkt momenteel met het kas verplichtingenstelsel, wat een voortvloeisel is van de Comptabiliteitswet. Daarnaast werkt zij ook met een meer jarenstelsel, waardoor zij voor $t + 5$ jaren raamt in een jaar.

Verantwoordelijken in het proces van de overheidsbegroting zijn de Minister van Financiën en de vakministers, de Ministerraad, Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer. Zij hebben elk hun eigen taken in het proces.

Het begrotingsproces bestaat uit drie fasen: voorbereiding, uitvoering en verantwoording. De voorbereiding bestaat uit het opstellen van diverse brieven met beleidsregels op verschillende, vastgelegde tijdstippen in een jaar. Ook wordt een aantal keren per jaar een begroting ingediend waarop weer aanpassingen komen. Op de derde dinsdag in september is de begroting definitief.

De uitvoering bestaat uit het uitputten van de budgetten. Voorstellen kunnen nog gewijzigd worden en er kunnen nog mutaties in de uitgaven worden doorgevoerd. Daarnaast wordt in deze fase de regels van budgetdiscipline uitgevoerd. Via een drietal suppletoire begrotingswetten wordt de uiteindelijke begroting vastgesteld. Een viertal nota's van de Minister van Financiën geeft aan welke wijzigingen nodig zijn.

De verantwoording sluit de begrotingscyclus af. Ieder jaar wordt opgesteld:

- De voorlopige rekening, voorlopige stand van gerealiseerde uitgaven en ontvangsten;
- De slotwet, laatste suppletoire wet;
- De departementale jaarverslagen, jaarverslagen per departement;
- Het jaarverslag van het gehele beleid.

De Algemene Rekenkamer doet hierover een rechtmatigheidsonderzoek.

Er vinden drie verschillende controles plaats door diverse instanties. De interne controle richt zich op het financieel beheer, de departementale accountantsdienst is belast met het onderzoek van belangrijke onderdelen van de departementale bedrijfsvoering en van het departementale jaarverslag, de algemene rekenkamer is de onafhankelijke controleur van het Rijk. Zij doet een rechtmatigheidsonderzoek en een doelmatigheidsonderzoek.

De evaluatie wordt zowel vooraf als ook achteraf uitgevoerd. Vooraf worden de verwachte kosten en baten doorgelicht. Hiervoor zijn meerdere methoden die gebruikt kunnen worden. Achteraf evalueren bestaat uit systematisch onderzoek waarin beleid en/of bedrijfsvoering wordt getoetst en beoordeeld. Operational audit is het sluitstuk van de interne besturing en kijkt naar de aspecten rond de inrichting of het functioneren van een organisatie.

Doelmatigheid is een van de drijfveren bij de invoering van het CBD. Alle taken dienen efficiënter en effectiever uitgevoerd te worden. In het kader daarvan zijn een aantal werkgroepen opgesteld om de doelmatigheid te vergroten. Ook is het besluit gevallen tot 6 regiokantoren die elk regionaal te werk gaan. Het gehele betaalproces zal vanaf 1 juli vallen onder het CBD. Alle voorafgaande processen zullen onder het onderdeel blijven vallen.

Het financieel beheer omvat het uitgaven- en ontvangstenbeheer, verplichtingen- en rechtenbeheer en het beheer van activa en passiva. Als eerste wordt een begroting opgesteld waarin alle activiteiten worden vermeld, met de bijbehorende kosten. Aan de hand hiervan wordt het budget vastgesteld voor de afdeling voor het komende jaar. Er wordt met twee verschillende begrotingen gewerkt, de investeringsbegroting en de exploitatiebegroting. Iedere budgethouder gaat naar aanleiding van de activiteiten die zijn opgenomen in het budget deze activiteit verwerven. Bij de verwerving zal een dossier aangemaakt worden met alle gegevens van de gedane handelingen. Via een reservering wordt de overeenkomst vastgelegd wat de gelden betreft. Middels een verwervingsdossier wordt de behoeftestelling vastgelegd. Het project gaat over naar de daadwerkelijke reservering zodra de behoeftestelling is goedgekeurd en het project krijgt een uniek codenummer mee. De controller is verantwoordelijk voor zijn toegewezen budget. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de voorafgaande financiële toetsing.

Een aantal keren per jaar moet middels een deadline een nieuwe aangepaste begroting ingediend worden voor de resterende maanden van het jaar.

Het Bureau Begrotingszaken houdt zich voornamelijk bezig met het beheren van het budget voor de vliegopleidingen. Daarnaast dragen zij zorg voor het opstellen van het personeelsbezettingplan voor de onderdelen en daarmee samenhangend het personeelsbudget. Drie keer per jaar wordt middels een rapportage het gevoerde beleid verantwoord naar het Ministerie van Defensie. Hierin staat een algemeen beeld van de ontwikkelingen binnen het beleidsterrein en een verdiepingsbijlage. Daarnaast moet iedere maand een maandstaat worden overlegd aan het Ministerie van Financiën waarin de begrotingsuitgaven, aangegane verplichtingen staan en voorstellen voor begrotingsmutaties.

De afsluiting van het boekjaar valt uiteen in drie delen, te weten de eindrealisatie, overboeking dienstjaar en de afsluiting van de administratie. Daarnaast moet de begrotingsuitvoering worden verantwoord aan het Ministerie van Financiën. Tijdens deze evaluatie wordt aandacht besteed aan de wijze van boeken en het bijhouden van de financiële rekeningen.

Nadat de budgethouder opdracht heeft gegeven de geplande activiteiten uit te laten voeren, begint het beheersen van het betalingsproces. Dit valt uiteen in een drietal functies, agenderen, verifiëren en betalen. Agenderen is het vastleggen van het betalingsdocument. De factuur dient te worden voorzien van een aantal vastgestelde gegevens. Daarna kan de factuur worden vastgelegd en wordt de koppeling gemaakt met de reeds bekende gegevens van de crediteur. De factuur gaat nu voor verdere verwerking naar de verificateur. Het verifiëren

bestaat uit 2 onderdelen, het verifiëren en het verantwoorden. Via de factuur en de aanvraag kan de factuur worden geverifieerd. Daarnaast dient te worden gecontroleerd op de juiste diensten, juiste rekening en overige voorwaarden. Als alle gegevens kloppen, gaat de factuur verder en wordt hij betaalbaar gesteld en afgeboekt van het juiste budget. Momenteel zitten de bovengenoemde functies in één gebouw zodat overleg snel en makkelijk is. In de nieuwe situatie zal dit enigszins lastiger zijn, omdat er op verschillende locaties handelingen verricht dienen te worden. Informatielijnen zullen langer zijn dan momenteel.

In de nieuwe situatie na de invoering van het CBD zullen de veranderingen betrekking hebben op het betalingsproces. De functies agendeur, verificateur en betaalbaar stellen gaan één op één over naar de nieuwe situatie. Er zal dan één factuuradres komen waar alle facturen naar toe gestuurd dienen te worden. Aan de processen verandert op zich niet veel. Wel krijgt het CBD enkele overige taken in haar takenpakket. Dit omvat de reisdeclaraties, kasbeheer, vorderingbeheer, rekeningbeheer, bijzondere financiële processen en fiscale en douanetechnische processen. Na verloop van tijd zullen de processen bij het CBD wel inhoudelijk veranderen. In de beginfase is de prioriteit echter zorg te dragen dat er geen achterstand wordt opgelopen. Later kunnen de processen gewijzigd worden.

Doordat het CBD alle betalingen zal uitvoeren, zal het onderdeel er zorg voor moeten dragen dat er een betaaldossier aanwezig is op het CBD. Dit zal inhouden dat de orders ook worden opgestuurd naar het CBD, tegelijk met de order voor de leverancier. Deze stuurt op zijn beurt de factuur naar het CBD en deze kan de betaling doen.

De grootste problemen zijn te verwachten bij de mensen die moeten werken met het CBD. Zij dienen over te schakelen naar dit nieuwe systeem. Daarvoor is een goede voorlichting noodzakelijk. Dit kan via diverse communicatiemiddelen, die zoveel mogelijk moeten worden benut. Daarnaast zijn er vele weerstandsfactoren aanwezig bij de mensen. Deze moeten geneutraliseerd worden, zodat een positieve blik komt op de invoering van het CBD. Via het creëren van draagvlak kunnen deze weerstandsfactoren zo veel mogelijk weerlegd worden. Een ander punt waar veel weerstand tegen bestaat is het moment van betaling. Door alle informatie op tijd bij het CBD te leveren, kan deze tijdig worden betaald en kan er meer invloed worden uitgeoefend op het betaalmoment.

Ook de vraag hoe de verdeling van de facturen zal worden, is een probleem. Om binding te houden met de werkvloer, is een aanspreekpunt aan te bevelen. Echter intern zal geen eenheid ontstaan. Andersom zal de binding met de onderdelen verwateren en zullen mensen langs elkaar heen werken. Ook het niveau van de facturen en medewerkers verschilt enorm. Hiervoor dient een oplossing gevonden te worden.

Het zal een flinke opgave worden om alle medewerkers positief mee te krijgen bij de invoering van het Centraal Betaalkantoor Defensie. Via diverse communicatiemiddelen kan echter gewerkt worden aan het verkrijgen van draagvlak en worden de weerstandsfactoren weerlegd.

Hoofdstuk 1: Rijks- en overheidsbegroting

Vanuit de behoeften en activiteiten van het Ministerie van Defensie, de samenleving en de krijgsmachtonderdelen wordt een behoefte aangemaakt. Aan deze behoeften hangt een prijskaartje. Dit prijskaartje zal omgezet worden in een begroting. De begrotingen van alle departementen tezamen vormen de Rijksbegroting. In de Rijksbegroting staan alle verwachte uitgaven en inkomsten van de departementen in een jaar.

1.1. De Rijksbegroting

In de Rijksbegroting staat het beleid van Nederland in cijfers uitgedrukt (het kostenplaatje van het voorgenomen beleid).

De Rijksbegroting wordt opgesteld door het Ministerie van Financiën en wordt verder gespecialiseerd naar het Ministerie van Defensie en de overige Ministeries. Het Ministerie van Defensie splitst de begroting weer in de delen voor de defensieonderdelen, waarvan de Koninklijke Luchtmacht er één is. Vanuit de Koninklijke Luchtmacht gaat de begroting naar de Directie Controller die de begroting verder onderverdeelt naar de drie resorts; LCKLu (Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht), TL STAC (Tactische Luchtmacht Stafafdeling Controller), OKLu (Opleidingen Koninklijke Luchtmacht), en dit jaar ook nog de Directie Materieel en de Directie Personeel. De laatste twee zullen onder het CBD geen doorgang meer vinden. De verantwoording van de bedrijfsvoering en de begroting vindt plaats in de tegenovergestelde richting.

Als eerste zal ter voorbereiding van de Rijksbegroting het Defensieplan worden opgesteld. Dit is een conceptplan van de begroting voor de onderdelen van Defensie.

Medio maart van ieder jaar wordt het bedrijfsplan ingeleverd bij het Ministerie van Defensie.

Dit is een activiteitenplan en een begroting. Het bestaat uit een tweetal hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de assessment van de bevelhebber. Dit houdt in de doelstellingen, activiteiten en middelen die hij nodig denkt te hebben voor het uitvoeren van de missie en visie. De assessment houdt de strategische visie in van de bevelhebber. Het tweede hoofdstuk houdt de conceptbegroting in van de Koninklijke Luchtmacht. Daarnaast staan in het bedrijfsplan de richtlijnen voor de ramingen van de budgethouders en de controllers. Naar aanleiding hiervan wordt er overleg gepleegd in de begrotingsbespreking.

Op de derde dinsdag van september wordt de ontwerpbegroting, het uiteindelijke verslag, gepresenteerd door de Minister van Financiën. Dit omvat de begrotingen van alle departementen bij elkaar. In de maanden september tot en met december vinden de Algemene Beschouwingen plaats waarin de begrotingen doorgesproken worden in de Tweede Kamer.

Het bovenstaande tijdschema is gericht op het fiscale jaar waarmee de Nederlandse Regering werkt. In januari gaat het nieuwe fiscale jaar in en er dient voldoende tijd ingepland te worden voor de besluitvorming na ieder ingeleverd plan. Wettelijk is vastgelegd dat op de derde dinsdag van september, prinsjesdag, de begroting gepresenteerd wordt.

Na de invoering van het CBD (Centraal Betaalkantoor Defensie) zal de budgethouder functioneren als een schakel tussen het CBD en de begroting (afdeling FEZ (Financieel Economische Zaken) van de DCKLu (Directie Controller Koninklijke Luchtmacht)). Hij geeft aan uit welk potje een factuur betaald dient te worden.

1.1.1. Functies van de Rijksbegroting

De functies van de Rijksbegroting zijn:

- Staatsrechtelijke functie. Elke begroting wordt afzonderlijk bij wet vastgesteld. Hiermee vormt de begroting de grondslag voor het budgetrecht van de Staten-Generaal. De Staten-Generaal kunnen een ontwerpbegroting amenderen (wijzigen), verwerpen (afkeuren) of autoriseren (goedkeuren). Wanneer het parlement de begroting goedgekeurd, krijgt de verantwoordelijke Minister autorisatie voor het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven tot maximaal het bedrag van de begroting. De verplichtingen zijn bindend. De inkomsten en uitgaven zijn een raming. De Minister zal verantwoording moeten afleggen over de gedane (operationele) activiteiten. Dit gebeurt op de 3^e woensdag van mei, zogeheten bijltjesdag. Wijzigingen in de begroting volgen dezelfde route terug om goedgekeurd te worden.
- Allocatiefunctie. Het parlement spreekt zich uit over de in geld uitgedrukte beleidsmatige afwegingen en keuzes van het kabinet.
- Beheerstechnische functies. De begroting is een manier om de bedrijfsvoering binnen een Ministerie te voeren. Aan de hand van de begroting worden taken en deelbudgetten intern verdeeld. Bovendien levert de begroting de mogelijk tot ordelijk en doelmatig beheer, vormt hij de basis voor het afleggen van verantwoordelijkheid en voor het uitoefenen van toezicht.
- Macro-economische functie. De beleidskeuzes van de overheid hebben invloed op de economische variabelen van ons land. Een voorbeeld hiervan is, bij daling van de vervoerskosten zullen de verhuiskosten stijgen. Mensen gaan dan dichterbij het werk wonen.

Voordat men een begroting opstelt, zullen eerst afspraken moeten worden gemaakt over de uitgangspunten die men hanteert. Bij het opstellen van de begroting worden de volgende beginselen als uitgangspunten gebruikt:

- Eenheid. De uitgaven en inkomsten staan tegenover elkaar in één document.
- Volledigheid. De uitgaven en ontvangsten dienen volledig aanwezig te zijn in de begroting. Ze mogen niet buiten de begroting omlopen en niet met elkaar verrekend worden. (De begroting dient ook in zijn geheel aan de Staten-Generaal te worden aangeboden.)
- Doelmatige indeling. De begroting dient op een logische, doelmatige wijze ingedeeld te zijn.
- Specialiteit. De begroting dient een overzichtelijk beeld te geven. De posten zullen niet te groot mogen zijn en de omschrijving (specialisatie) moet duidelijk zijn. De posten mogen echter niet te klein zijn, omdat anders de begroting te gedetailleerd wordt en dit de flexibiliteit van de begroting aantast. Wanneer posten vaag omschreven zijn weet de goedkeurende instantie niet wat er precies onder die post moet worden verstaan.
- Periodiciteit. De begroting geldt voor een bepaalde periode. Deze periode dient redelijk kort te zijn, omdat men op de actualiteit moet kunnen ingaan. Binnen een jaar zijn er verschillende momenten van bijstelling.
- Voorafgaande vaststelling. De regering mag geen uitgaven doen zolang de Staten-Generaal de begroting niet heeft goedgekeurd. (Om te voorkomen dat helemaal niet kan worden begonnen met de voortzetting van het beleid en de daarbij behorende begrotingsrealisatie is een wettelijke voorziening getroffen.)
- Openbaarheid. De begroting dient openbaar te zijn.

1.1.2. Begrotingsstelsels

Er dienen ook afspraken te worden gemaakt over het te gebruiken begrotingsstelsel. Dit beïnvloedt namelijk het moment waarop bedragen in de begroting en administratie moeten worden opgenomen.

De verschillende begrotingsstelsels die wij onderscheiden zijn:

- Kasstelsel. Bij dit stelsel worden uitgaven geraamd in het begrotingsjaar waarin deze (vermoedelijk) plaats zullen vinden, ongeacht in welk jaar het recht op betaling is verkregen, of wanneer de verplichting is aangegaan. Een nadeel is dat ramen moeilijk is omdat men niet altijd kan voorspellen wanneer bepaalde zaken tot betaling komen. Het voordeel is dat de datum van betaling (automatisch) het begrotingsjaar bepaald. Na afloop van het begrotingsjaar mogen geen betalingen meer worden gedaan ten laste van die begroting. Een ander nadeel is dat bij de raming alleen rekening wordt gehouden met betalingen die in het jaar zelf plaatsvinden. Hierdoor kan het zo zijn dat men voor grote bedragen verplichtingen aangaat terwijl men daarvan maar een klein deel betaalt. Bij de eerste begroting is geen goed inzicht in de aangegane verplichtingen (het totaal van de uitgaven van een activiteit of aanschaffing over de jaren). Hierdoor zijn er veel bepalingen over de raming van een verplichting. (De uitgaven en ontvangsten worden d.m.v. de datum van betaling toegerekend aan het begrotingsjaar.)
- Verplichtingenstelsel. Dit houdt in dat de in de begroting geraamde bedragen de bedragen zijn die een regering mag gebruiken om verplichtingen aan te gaan. Wanneer (men) eenmaal een verplichting is aangegaan, zal de betaling hieruit vanzelf voortvloeien. Er is een vast betaalmoment. Het tijdstip in het jaar maakt voor de betaling echter niet veel uit. Dit stelsel voldoet, indien het gebruikt wordt om aan het parlement toestemming te vragen tot het doen van verplichtingen. Een nadeel bij dit stelsel is dat verplichtingen pas na afloop van het eigenlijke begrotingsjaar plaats kunnen vinden. Hierdoor wordt een centrale planning van de benodigde kasmiddelen moeilijker en het afsluiten van de rekening zal ook in veel gevallen pas na enkele jaren kunnen. (De uitgaven en ontvangsten worden d.m.v. de datum van bestelling toegerekend aan het begrotingsjaar. Welke verplichting mag de overheid aangaan of is die aangegaan?)
- Kasverplichtingenstelsel. Dit stelsel is een combinatie van het kasstelsel en het verplichtingenstelsel. Bij het kasverplichtingenstelsel worden verplichtingen geraamd, inclusief de bijbehorende meerjarige kaseffecten. Dit verhoogt de beheersing van de overheidsuitgaven. Het gebruik van dit stelsel vloeit voort uit de Comptabiliteitswet. Toch is de overheid niet echt tevreden over dit stelsel en zal men op redelijke termijn overstappen op het stelsel van baten en lasten.
- Stelsel van de baten en lasten. Dit vertoont de meeste overeenkomsten met een winst en verliesrekening. Bij dit stelsel raamt men o.a. de uitgaven, verbruiken, afschrijvingen. Er wordt gestuurd op het verloop van de kosten en opbrengsten. Naast de kosten en opbrengsten gaat het eveneens om kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten. Op deze wijze is de autorisatie van de kas behouden. Men krijgt een goed inzicht in de kosten van de overheidsactiviteit en, omdat men niet alleen naar de kosten kijkt, maar ook naar kostenfactoren die geen uitgaven zijn in het desbetreffende begrotingsjaar. Het opstellen is vlak na het einde van het begrotingsjaar mogelijk. Een nadeel is dat dit stelsel vanuit het autorisatie-aspect en het centraal kasbeheer gezien niet echt bruikbaar is. (De uitgaven en ontvangsten worden d.m.v. gebruiksperiode toegerekend aan het begrotingsjaar. Wat is het verwachte waardeverbruik en verwachte opbrengsten?)

- Stelsel van de verkregen rechten. Hierbij worden in de begroting alle uitgaven, waarop derden in het begrotingsjaar rechten zullen krijgen geraamd en geboekt. Een nadeel van deze methode is dat de betalingen ten laste van een bepaald begrotingsjaar later plaats kunnen vinden (ook na 'afsluiting' van het begrotingsjaar). Bij dit stelsel kun je moeilijker ramen omdat het niet duidelijk is wanneer een recht op betaling zal ontstaan en dus in welke begroting een raming daarvoor zal moeten worden opgenomen. Een nadeel is dat een naboeeking nog tijden na 'afsluiting' van het begrotingsjaar kunnen plaatsvinden. (De uitgaven/ ontvangsten worden d.m.v. de datum van levering toegerekend aan het begrotingsjaar. Wanneer heeft de overheid de rechten over bepaalde geleverde goederen?)

1.1.3. Betrokkenen bij het begrotingsproces

Nu bekend is welke afspraken men vooraf heeft gemaakt, is het belangrijk te weten welke instanties en personen betrokken zijn bij het begrotingsproces.

Hieronder zullen de verschillende personen/ instanties worden opgesomd met hun taken.

Minister: Verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de eigen begroting en het beleid van zijn Ministerie. Ook de doelmatigheid en rechtmatigheid van de begroting is zijn/ haar verantwoordelijkheid.

Minister van Financiën: Verantwoordelijk voor het algemene financiële beleid en de doelmatige en doeltreffende inzet van de belastingmiddelen. Toezicht houden op de uitvoering van begrotingen, inrichting van administraties en controle op de uitvoering van de begroting. Verder beheert hij de eigen begroting van het Ministerie van Financiën.

Ministerraad: Besluit over het budgettaire kader. Dit gebeurt op basis van budgettaire brieven en nota's van de Minister van Financiën en de afzonderlijke ontwerpbegrotingen van de Ministeries.

Staten-Generaal: Wetgevende macht. De Tweede Kamer oefent haar budgetrecht uit door voorstellen te aanvaarden, te amenderen of te verwerpen. De Eerste Kamer kan alleen aanvaarden of verwerpen. Het parlement controleert de regering. De regering moet verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal over het gevoerde beleid en bedrijfsvoering. De Staten-Generaal verlenen de Ministers hierover na afloop van een begrotingsjaar decharge

Algemene Rekenkamer: Zij controleert de rechtmatigheid, doelmatigheid van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De centrale administratie van de schatkist, het financieel jaarverslag en de saldibalans worden ook gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer. Verder heeft de Algemene Rekenkamer de verplichting om het door de Minister gevoerde beheer, beleid en de financiën en de daarvoor bijgehouden administraties en de jaarlijkse verantwoording te controleren. Bevindingen worden gerapporteerd aan de Staten-Generaal en de regering. Als laatste verricht de Algemene Rekenkamer ook doelmatigheidsonderzoeken.

1.2. Begrotingsproces

Het begrotingsproces bestaat uit drie fases:

1. Voorbereiding
2. Uitvoering
3. Verantwoording

Voor de subprocessen van de verschillende fasen zie schema's in bijlage.

1.2.1. Voorbereiding

De begrotingsvoorbereiding begint ruim voor het begrotingsjaar. De Rijksadministratie en begroting moet op orde zijn om aan de Europese normering te kunnen voldoen. Het begrotingstekort van Nederland mag hierdoor niet boven de 3 procent van het Bruto Binnenlands Product uitkomen. Volgens de regels van het stabiliteitspact moet zelfs gestreefd worden naar een sluitende begroting

1.2.1.1. Rijksbegrotingvoorschriften

De Minister van Financiën stuurt ieder jaar de Rijksbegrotingvoorschriften aan de andere bewindslieden. In de Rijksbegrotingvoorschriften wordt de inhoud en de inrichting van de begrotingsstukken geregeld (het is dus het draaiboek voor de begrotingscyclus). De directies Financieel-Economische Zaken coördineren het opstellen van de begroting.

1.2.1.2. Voorbereiding kaderbrief

Bij het opstellen van deze beleidsbrief moet rekening worden gehouden met:

- Fasering van uitgaven

Soms kan het noodzakelijk zijn een fasering in de uitgaven te brengen. Dit gebeurt vaak bij grotere projecten, zoals infrastructurele projecten. De uitgaven worden dan verdeeld over de verschillende jaren. Vaak zal met budget geschoven moeten worden omdat de eerste jaren het budget niet geheel uitgeput is. Voor de gehele meerjarenraming zal de uiteindelijke uitgaven neutraal uitpakken (er zal niet meer worden uitgegeven dan geraamd, alleen het tijdstip waarop het wordt uitgegeven verschilt). Voor een raming zijn de volgende gegevens nodig:

1. Een inventarisatie van de verplichtingen. Dit geldt ook voor langlopende verplichtingen (verplichting - reeds gedane betalingen).
2. Er moet een schatting worden gemaakt van het tempo waarin de lopende verplichtingen tot betaling komen.
3. De vrije ruimte moet worden bekeken. Hoeveel ruimte is er om nieuwe verplichtingen aan te gaan?

- Substitutie van uitgaven

Soms blijkt het beleidsdoel beter bereikt te worden door het geld net iets anders uit te geven. Men heeft een bepaalde ruimte waarbinnen men met de uitgaven kan schuiven, mits hetzelfde doel wordt gediend. Dit wordt substitutie genoemd.

- Intensivering of extensivering bestaand beleid

Hierbij kan men het totale budget vergroten of verkleinen. Een departement zal altijd een zo groot mogelijk budget aanvragen. In de onderhandelingen met de Minister van Financiën kan dan nog iets worden toegegeven, zodat men uiteindelijk genoeg budget heeft om bijna alle plannen voor het departement uit te voeren.

- Nieuw beleid

De departementen sturen allemaal een beleidsbrief. Hierin staan de mutaties binnen het budget en de voorstellen voor uitgavenverhoging (vaak nieuw beleid).

1.2.1.3. Kaderbrief (maart)

Het Ministerie van Financiën bereidt de kaderbrief voor. De kaderbrief is gebaseerd op de meest recente macro-economische inzichten van het Centraal Planbureau en de beleidsbrieven van de Ministers. Hierin worden dus de budgettaire knelpunten of de budgettaire ruimte besproken. Aan veel plannen zal goedkeuring worden gegeven. Over de geschilpunten wordt met de Minister van Financiën en de afzonderlijke vakministers gesproken (bilateraal overleg). De kaderbriefbesluitvorming is het belangrijkste besluitvormingsmoment over de netto uitgaven voor de komende begroting (begrotingstotaal per departement). Besluiten die betrekking hebben op de begrotingsvoorbereiding komen terug in de Miljoenennota en de ontwerpbegrotingen.

1.2.1.4. Totalenbrief (april)

De Minister van Financiën stuurt een totalenbrief aan de andere bewindsleden. Hierin staan per begroting de totaalstand van de uitgaven en niet-belastingontvangsten vastgelegd. Het betreft hier de totaalstanden van het lopende begrotingsjaar, het komende begrotingsjaar en de drie jaren die daarop volgen.

1.2.1.5. Primitieve begroting (mei)

Dit is de nader uitgewerkte en gepreciseerde uitwerking van de kaderbriefbesluitvorming. De departementen mogen zelf prioriteiten stellen binnen de totaalbudgetten.

De Ministers dienen hun uitgewerkte ontwerpbegroting van een jaar in bij de Minister van Financiën, dit heet de primitieve begroting. Deze begroting bevat nog geen toelichting. Verder worden meerjarenramingen voor de komende vier jaar bijgevoegd.

De Minister van Financiën kan op grond van de Comptabiliteitswet bezwaar maken tegen de ingediende plannen. De Inspectie der Rijksbegroting toetst de meerjarenraming aan de uitgangspunten van de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Totalenbrieven.

1.2.1.6. Julibrief (juli)

In de Julibrief staat het volgende:

- De besluitvorming over de uitgaven en niet-belastingontvangsten;
- Wijzigingen t.o.v. de cijfers in de Totalenbrief naar aanleiding van overleg en ingediende primitieve begrotingen;
- Sindsdien genomen kabinetsbesluiten. Voor het zomerreces stelt de Ministerraad de cijfers voor de komende ontwerpbegroting nog eens vast.

1.2.1.7. Conceptontwerpbegroting (juli/ augustus)

De in de Julibrief vastgestelde uitgaven en de niet-belastingontvangsten vormen het uitgangspunt bij het opstellen van de ontwerpbegrotingen. In de zomer stellen de Ministers de concepten op van de begroting van de Ministeries op.

1.2.1.8. Belastingen en premies (juli/ augustus)

Dit is de besluitvorming over de ontvangsten, belastingtarieven en premiepercentages.

1.2.1.9. Miljoenennota (uiterlijk 1 september)

De Minister van Financiën stelt gedurende de begrotingsvoorbereiding de Miljoenennota op. In de Miljoenennota staan de volgende dingen:

- Hoofddlijnen van het kabinetsbeleid;
- De economische ontwikkelingen;
- De belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen;
- Het budgettaire beleid;
- Ontwikkelingen op het terrein van het financieel management;

In de Comptabiliteitswet staan de vereisten waaraan de Miljoenennota moet voldoen.

Na de zomer worden op grond van de jongste economische inzichten de ontvangsten definitief afgestemd.

1.2.1.10. Begrotingsautorisatie

De feitelijke behandeling van de begroting bestaat uit drie onderdelen:

1. Begrotingsonderzoek. Een kamercommissie stelt schriftelijk vragen aan de bewindslieden. Deze vragen worden schriftelijk beantwoord (het zijn feitelijke toelichtende vragen over cijfers in de begroting).
2. Debat tussen Kamercommissie en vakminister. Het debat is meer inhoudelijk (met indien nodig moties en tegenvoorstellen om bepaalde uitgaven te herschikken). Tijdens het laatste debat worden moties ingediend, amendementen op de ontwerpbegroting opgesteld en stemt de voltallige Tweede Kamer over de ontwerpbegroting, moties en amendementen. Moties hebben geen directe budgettaire gevolgen, maar bevatten vaak richtinggevende uitspraken. Amendementen op de begroting, juridische interventies, zijn niet vrijblijvend. In december zijn de begrotingen over het algemeen nog niet volledig geautoriseerd (Eerste en Tweede Kamer moeten de ontwerpbegroting beoordelen en goedkeuren).
3. Begrotingsautorisatie Eerste Kamer. De Eerste Kamer discussieert meestal pas over de begroting wanneer het begrotingsjaar al is aangevangen. Men mag 4/12 van het begrotingstotaal van voorgaande jaren aan nieuwe verplichtingen aangaan voordat de begroting volledig geautoriseerd is. Verder mogen betalingen voortkomend uit verplichtingen uit eerdere jaren ook worden verricht. De beoordeling van de Rijksbegroting is meer een beoordeling van beleidsmatige aspecten.

1.2.1.11. Meerjarenraming

Raming van de begroting van dit jaar en de volgende vier jaar.

Regels (extrapolatieregels) bij het opstellen van de raming voor komende 4 jaar.

- Bij het ramen van de uitgaven moet rekening worden gehouden met reeds aangegane verplichtingen en de nieuw aan tegane verplichtingen.
- Rekening houden met verplichtingen die technisch een noodzakelijke voortzetting zijn van aangegane verplichtingen o.b.v. bestaand beleid of afspraken op kabinetsniveau of Ministerieel niveau.
- Rekening houden met wettelijke regelingen.
- Raming moet gebaseerd zijn op het ongewijzigd tempo realisatie van meerjarige projecten.

De cijfers voor de meerjarige raming worden niet geautoriseerd. Er gaat geen rechtskracht van uit. Ze dienen om het beleid, dat is vertaald in de ontwerpbegroting, te beoordelen.

De begrotingen moeten voldoen aan normen. De meest bekende norm van de afgelopen tijd is de Zalm-norm. Deze norm houdt in: Stabiliseren van de collectieve lastendruk en het dalen van het financieringstekort. Sinds 1994 kennen we ijklijnen (plafonds) voor de uitgaven van de Rijksbegroting, de Sociale Zekerheid en de zorgsector. Er kan dus niet geschoven worden binnen deze sectoren. De uitgaven mogen mee ontwikkelen met de inflatie, verder zullen ze niet verhoogd worden (vandaar reële uitgaven norm). Overschrijding van uitgaven moeten aan de uitgavenkant worden opgelost (niet met belasting inkomsten). Belastingmeevallers worden gebruikt om het financieringstekort te verlagen of leiden tot lastenverlaging (ook het niet uitputten van de begroting). Er zijn ook Europese normen, die zijn onder andere vastgelegd in het verdrag van Maastricht en het Stabiliteitspact.

1.2.1.12. Raad van State (uiterlijk 1 september)

Voor 1 september moeten alle begrotingen en de Miljoenennota naar de Raad van State voor advies. Deze adviezen moeten dan naar de Minister van Financiën. De Ministeries hebben tot de derde dinsdag van september om de reactie op het advies van de Raad van State af te ronden. Vervolgens moeten ze hun definitieve ontwerpbegroting indienen bij het Ministerie van Financiën.

1.2.1.13. Prinsjesdag

De Minister van Financiën geeft de volgende stukken ter behandeling aan de Staten-Generaal:

- De begrotingswetsvoorstellen;
- Miljoenennota;
- Advies van de Raad van State en de reactie van de regering op dit advies.

1.2.2. Uitvoering

Vanaf 1 januari moet het beleid gerealiseerd worden en mogen de budgetten worden uitgeput. Hierbij blijkt het vaak nodig te zijn om af te wijken van de vooraf ingediende bedragen. Noodzakelijke veranderingen dienen te worden ingediend bij de Minister van Financiën en de Staten-Generaal.

Het proces van begroten stopt niet na de goedkeuring.

Een begroting moet actueel zijn, omdat alle bedragen gebaseerd zijn op een geautoriseerde begroting. Alle mutaties in de uitgaven moeten eerst door het kabinet en later door het parlement worden afgewogen.

Er zijn drie redenen voor mutaties:

1. Exogene factoren. Factoren die buiten de directe invloed van het parlement vallen.
2. Beleidsmatig karakter. Mutaties in de uitgaven vloeien voort uit nieuw of aanvullend beleid.
3. Technische aard. Dit heeft te maken met overboekingen / aanvullende posten.

1.2.2.1. Budgetdiscipline

Dit zijn regels voor het omgaan met mutaties in de netto-uitgaven, gericht op het handhaven van een eerder vastgelegd uitgavenkader. (De budgetdisciplineregels staan in bijlage 14 van de Miljoenennota 1999.) De kiem van de budgetdiscipline-regels ligt in de jaren '80. In essentie geven de regels een beleidsmatig kader voor de vraag wie moet compenseren voor hogere dan geraamde uitgaven of tegenvallende ontvangsten. Budgetdiscipline regels zijn geen juridisch bindende regels maar beleidsafspraken tussen de Ministers en het kabinet.

1.2.2.2. Preventie budgetdiscipline

De budgetdiscipline regels hebben een preventieve werking. De overschrijder creëert voor zichzelf een probleem. Bij de meerjarige afspraken in de begrotingsvoorbereiding staan de kaders vast. Binnen die kaders zijn verschuivingen mogelijk in overeenstemming met de budgetdiscipline. Claims op meer geld worden eerder gehonoreerd indien binnen de eigen begroting geld wordt vrijgemaakt.

Formeel moeten begrotingswijzigingen door de Eerste en Tweede Kamer goedgekeurd worden. Begrotingsvoorstellen kunnen op meerdere wijzen worden aangepast via notawijzigingen, amendement en suppletoire begrotingswetten. Nota's van wijziging komen van de Minister. Deze moeten worden ingediend voordat een begrotingswetvoorstel is goedgekeurd. Zo kan hij eigen fouten wijzigen of anticiperen op de wensen van de Tweede Kamer zonder te hoeven wachten op de eerste suppletoire wet. Amendement wordt ingediend door de Tweede Kamer.

Suppletoire begrotingswetten zijn aanvulling op de begrotingswetten die gedurende het jaar verschijnen. Suppletoire begrotingswetten zijn wetten tot wijziging van de begroting. Dit zijn voorstellen van Ministers aan de Kamer om de oorspronkelijke begroting te wijzigen. Suppletoire begrotingswet bestaat uit: voorstel van wet, enkele wetsartikelen en de begrotingsstaten plus toelichting.

Er zijn drie suppletoire begrotingswetten:

- Eerste suppletoire wet, samenhangende met de voorjaarsnota.
- Tweede suppletoire wet, samenhangende met de najaarsnota.
- Derde suppletoire wet (Slotwet), samenhangende met de departementale jaarverslagen.

Om de Kamer een overzicht te geven van alle voorgestelde mutaties en de stand van zaken van de uitvoering gedurende het begrotingsjaar stelt het Ministerie van Financiën een begeleidende overzichtsnota op de voorjaarsnota of de najaarsnota. De nota's worden samen met de suppletoire begrotingswetten ingediend. De tweede suppletoire wet bevat de laatste beleidsmatige mutaties. De derde suppletoire wet, de Slotwet, mag geen beleidsmatige mutaties meer bevatten (geen omvangrijke beleidsmatige verschuiving realiseren). Om te voorkomen dat de Slotwet beleidsmatige mutaties bevat, kan men na de Najaarsnota nog additionele suppletoire wetten indienen. De mutaties worden via IBOS (Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem) geregistreerd. Dit programma vormt de basis voor de maandelijkse besprekingen tussen departement en de Minister van Financiën (maandstaatoverleg).

De suppletoire begrotingswetten zijn weer een aggregatie van diverse maandstaten. De discussie tussen de Minister van Financiën en de vakdepartementen tijdens de begrotingsuitvoering betreffen niet alleen de inhoudelijke aard van de voorgestelde mutaties, maar ook de hardheid van een mutatie en het moment van de verwerking ervan.

De Procesgang suppletoire begrotingen.

De Tweede Kamer keurt de eerste suppletoire begroting veelal pas goed voor de zomerreces. De Eerste Kamer kan dan pas in augustus de eerste suppletoire begroting behandelen. Er verschijnt dan al weer bijna een nieuwe suppletoire begroting. De tweede suppletoire begroting wordt vlak voor de kerstreces in de Tweede Kamer behandeld. Daarna kan de Eerste Kamer die bijna niet meer bespreken want het is het eind van het boekjaar.

Om onderuitputting van de begroting te voorkomen is actief kasmanagement nodig. De tussentijdse rapportages moeten voor aandacht van het management zorgen, zodat het management op tijd kan bijsturen. De kern van iedere begroting is dat onderschrijdingen, onbestede gelden, bij de Slotwet worden afgeboekt (de raming wordt verlaagd tot het daadwerkelijke uitgavenniveau), zonder dat de begroting van de uitgaven in het nieuwe jaar wordt opgehoogd. Dit veroorzaakt de grote hoeveelheid betalingen in december. Men mag begrotingsfondsen gebruiken om geld te reserveren en mee te nemen naar het volgende jaar. Deze begrotingsfondsen zijn natuurlijk niet primair ingesteld om eindejaarsproblemen op te lossen. Toch is er een beperkte mogelijkheid om te schuiven.

1.2.2.3. Eindejaarsmarge

Een andere maatregel is dat departementen een klein percentage van het onbestede budget naar volgend jaar mogen meenemen, of een even groot bedrag naar voren mogen halen, zonder dat de compensatievraag aan de orde is. Men heeft maximaal 1% van het begrotingstotaal van het betrokken parlement als eindejaarsmarge. Over het algemeen schuiven de departementen een maximum bedrag door naar volgende jaar. Van het sparen voor later wordt weinig gebruik gemaakt, omdat men bang is dat het geld volgend jaar niet gebruikt mag worden.

Men kan stichting constructies aanwenden om in de toekomst, in tijd en omvang onvoorziene uitgaven te plegen door publieke middelen te plaatsen buiten de overheid.

Bezwaren zijn:

- De constructie is niet transparant (wie is verantwoordelijk waarvoor?)
- Er is een beperking van de autorisatie van de Staten-Generaal. Het geld kan tijdelijk buiten beeld verdwijnen.
- Ondoelmatigheid. Rentekosten van geleend tegoed. Je gaat geleend tegoed tijdelijk parkeren.
- Risico's. Men zou kunnen investeren in projecten. Een hoge rente creëren door veel risico's te nemen.

De Rijksbegroting dient te worden aangeboden aan de Tweede Kamer. De comptabiliteitswet bepaalt dat de Minister van Financiën vier budgettaire nota's maakt. Een nota is een overzicht betreffende de uitvoering van de lopende Rijksbegroting waarin wordt aangegeven welke wijzigingen inmiddels noodzakelijk worden geacht.

Dit zijn de vier budgettaire nota's:

- Voorjaarsnota (1 juni, eerste suppletoire begrotingen);
- Vermoedelijke uitkomsten (derde dinsdag in september);
- Najaarsnota (uiterlijk 1 december, tweede suppletoire begrotingen);
- Voorlopige rekeningen (uiterlijk 1 maart).

In deze nota's wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen die noodzakelijk worden geacht in de ramingen van de uitgaven en ontvangsten t.o.v. de laatst gegeven stand.

Behalve de nota's worden de veranderingen ook weergegeven in de suppletoire wetten.

Suppletoire wetten zijn wetsontwerpen tot wijziging van de begroting. Wanneer een suppletoire wet wordt aangenomen door de Staten-Generaal verleent deze autorisatie tot het wijzigen van de begroting. De wetten bevatten mutaties met betrekking tot uitgaven en verplichtingen. Behalve de 'normale' suppletoire wetten zijn er ook incidentele suppletoire wetten. De incidentele suppletoire wetten kunnen los van de nota's worden ingediend. Deze worden toegepast wanneer beleidswijzigingen niet kunnen wachten op de besluitvorming. De mutaties die in de budgettaire nota's staan worden meegenomen in de suppletoire begrotingen in het kader van de najaarsbegroting of de Slotwet.

Slotwet

Dit zijn de laatste wijzigingen in de begroting met betrekking tot een bepaald dienstjaar.

1.2.3. Verantwoording

De begrotingscyclus wordt afgesloten met de jaarlijkse verantwoording. Iedere Minister wordt, als sluitstuk van de verantwoordingsprocedure gedechargeerd.

De verantwoording wordt afgelegd aan de hand van:

- De voorlopige rekening;
- De Slotwet;
- De departementale jaarverslagen;
- Het jaarverslag van het Rijk.

1.2.3.1. Voorlopige rekening

De Voorlopige rekening verschijnt uiterlijk 1 maart (na afloop van het boekjaar). De Minister van Financiën biedt aan de Staten-Generaal de Voorlopige rekening aan. Deze nota geeft zoals bekend een overzicht van de voorlopige stand van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten. De Voorlopige rekening bevat geen doorwerking naar de volgende jaren. Naast een schets van de uitgavenontwikkeling gedurende het jaar geeft het een toets van de voorlopige realisatiecijfers voor de drie budgetdiscipline sectoren aan de daarbij horende ijklijnen. Verder is het een toets van de belastingontvangsten aan de inkomsten-ijklat en wordt verder zicht gegeven op de meest recente gegevens omtrent de voorlopige realisatie van het EMU-Saldo en de EMU-schuld.

De Voorlopige rekening heeft een informatiefunctie. Het merendeel van de mutaties in de Voorlopige rekening vloeit niet voort uit belangrijke beleidsbeslissingen.

De Voorlopige rekening gaat niet vergezeld van suppletoire begrotingsvoorstellen. Die wetsvoorstellen (ontwerp- Slotwetten) worden enige maanden later, tegelijk met de departementale jaarverslagen, aan de Tweede Kamer gestuurd. Aan de hand van deze wetsvoorstellen worden de Slotwetmutaties door de Staten-Generaal geautoriseerd. De budgettaire nota heeft een belangrijke waarde in verband met rapportageverplichtingen aan Brussel en voor de Kaderbriefbesluitvorming. De nota wordt ook gebruikt voor de beleidskeuze van de voorjaarsnota.

1.2.3.2. Slotwet

Iedere derde woensdag in mei wordt de Slotwet naar het parlement gezonden. Dit is de laatste suppletoire wet. De Slotwet bevat technische ramingsbijstellingen. De bespreking van de Slotwet is bedoeld om tot autorisatie van de juiste bedragen te komen.

1.2.3.3. Departementale jaarverslagen (maart - derde woensdag in mei)

Elke Minister (dus elk departement) moet verantwoording afleggen over de door hem/haar gevoerde bedrijfsvoering en het gevoerde beleid. De verantwoording gebeurt volgens de indeling van de Rijksbegroting. De verantwoording van voor 2002 heeft een financieel technisch karakter. De verantwoording vanaf 2002 heeft als invalshoek beleid. Er moet dus nu verantwoording worden afgelegd over het gevoerde beleid. Het doel van de nieuwe verantwoording is het verbeteren van de toegankelijkheid en het beleidsmatig karakter van de stukken. Dit om de Kamer beter in staat te stellen haar controlerende taak uit te voeren en Ministers op een meer beleidsinhoudelijke manier te kunnen dechargeren. Er moet een departementaal jaarverslag en een departementale saldibalans ingediend worden. In het

jaarverslag worden eventuele verschillen toegelicht. De saldibalans geeft een overzicht van het saldi van de verschillende financiële posten die naar volgend boekjaar overgebracht moeten worden. De jaarverslagen, saldibalansen, slotwetten en de samenvattende rapporten van de departementale accountantsdienst gaan naar de Minister van Financiën. Er wordt gekeken of de stukken aan de regels voldoen. Verder wordt een oordeel gegeven over het gevoerde financiële beheer, materieel beheer en de daarvoor gevoerde administraties. De Minister van Financiën stuurt alle stukken naar de Algemene Rekenkamer.

De indeling van het departementale jaarverslag:

- Verantwoordingsstaat;
 - Leeswijzer;
- Beleidsparagraaf;
 - Beleidsagenda;
 - Beleidsartikelen;
- Bedrijfsvoeringsparagraaf;
- Agentschapspandparagraaf;
- Verdiepingsbijlage.

Departementale jaarverslagen vormen het spiegelbeeld van de departementale begroting. Niet-departementale jaarverslagen dienen als spiegelbeeld voor de Nationale schuld, begroting voor Koninkrijksrelaties, begroting van het Koninklijk Huis, begroting van de colleges en voor de begrotingsfondsen.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat wordt per artikel de, in de oorspronkelijke begrotingswet vastgestelde bruto bedragen voor het aangaan van verplichtingen, voor het verrichten van uitgaven en de geraamde ontvangsten, weergegeven. Vervolgens worden de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

De mutaties bij de eerste en tweede suppletoire wet en de mutaties in de Slotwet staan in de verdiepingsbijlage bij het jaarverslag (hierbij zit geen toelichting die staat immers al in de suppletoire wetten).

Beleidsparagraaf

De beleidsparagraaf is de kern van het departementaal jaarverslag. In het departementaal jaarverslag worden de prioriteiten besproken. De beleidsparagraaf begint met een samenvatting van de bereikte resultaten en de belangrijkste veranderingen gedurende het jaar (beleidsagenda). Het gaat hierbij om de relatie tussen ingezette middelen, de daarmee geleverde prestatie en het daarmee beoogde beleid. Van ieder beleidsartikel wordt weergegeven welke doelstellingen werden nagestreefd en de mate waarin die gerealiseerd zijn. Ook de ingezette middelen worden besproken. De toelichting geschiedt aan de hand van prestatiegegevens die inzicht bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De reeds bekende realisaties worden vergeleken met de begrotingsbedragen en verschillen worden toegelicht. Indien de realisatiegegevens niet bekend zijn kan met behulp van een ex-post beleidsevaluatieonderzoek inzicht worden verkregen in de mate van doeltreffendheid of doelbereiking. In de paragraaf staat ook een tabel met een cijferoverzicht

per beleidsartikel van de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in meerjarig perspectief. Hieruit kunnen de budgettaire gevolgen van beleid worden afgelezen. Het gerealiseerde budget wordt zo veel mogelijk toegelicht (bijvoorbeeld met behulp van volume- / prijsgegevens en doelmatigheidsgegevens). De beleidsparagraaf geeft dus de verschillen tussen de geraamde bedragen en het daadwerkelijk uitgegeven budget.

Bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf staat informatie over de bedrijfsvoering van het betrokken Ministerie. Het doel van deze paragraaf is om op een doelmatige manier verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal over de bedrijfsvoering van een Ministerie. Omdat het financieel beheer op de Ministeries goed is, is dit minder informatief geworden. Alleen die gegevens over de bedrijfsvoering die specifiek voor dat Ministerie gelden worden opgenomen. Door in te gaan op de knelpunten werkt men aan kwaliteitsverbetering.

Departementale saldibalans

De saldibalans is een overzicht van financiële posten (verplichtingen en vorderingen) die overlopen naar volgend jaar. Het is het sluitstuk van de financiële administratie (wordt opgesteld om de volledigheid van de kas- en verplichtingenadministratie te waarborgen). De eis luidt dat de opgenomen informatie over het gevoerde beleid, de gevoerde bedrijfsvoering en de verplichtingen (uitgaven en ontvangsten) deugdelijk worden weergegeven en dat deze rechtmatig tot stand zijn gekomen.

1.2.3.4. Financieel jaarverslag van het Rijk (maart - derde woensdag in mei)

De Minister van Financiën stelt het jaarverslag en de saldibalans van het Rijk op. De Algemene Rekenkamer doet een rechtmatigheidsonderzoek. De Algemene Rekenkamer stuurt rapporten en geeft haar verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal. De Staten-Generaal verleent decharge. Het financieel jaarverslag van het Rijk heeft uit het oogpunt van dechargeverlening als zelfstandig document een bijzondere functie, omdat daaraan voor de staat van uitgaven en ontvangsten de grondwettelijke goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is gekoppeld (Grondwet art. 105 lid 3).

Het financieel jaarverslag van het Rijk bestaat uit de volgende onderdelen:

- Verzoek tot dechargeverlening. Het financieel jaarverslag van het Rijk begint met een verzoek van de Minister van Financiën tot het verlenen van decharge aan alle afzonderlijke Ministers.
- De hoofdlijnen van het begrotingsbeleid. Hierin wordt teruggeblikt op het afgelopen jaar gevoerde begrotingsbeleid.
- De hoofdlijnen van het financieel management. Hierin wordt ingegaan op de diverse bedrijfsvoeringsthema's die onder de coördinerende en toezichhoudende verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën vallen en voor meerdere Ministeries relevant zijn.
- Bijlage 1: De uitgaven en niet-belastingontvangsten. Totale inkomsten en uitgaven van de Rijksbegroting (de rekening van het Rijk).
- Bijlage 2: EMU-saldo, EMU-schuld, sociale fondsen en financieringsbehoeften.
- Bijlage 3: De verticale toelichting. De mutaties die zich hebben voorgedaan tussen de (financiële) stand Miljoenennota en Slotwet. Hierbij wordt onderscheidt gemaakt in mee- en tegenvallers, beleidsmatige in- en extensiveringen en technische mutaties (en indien nodig een toelichting hierop).
- Bijlage 4: Staatsbalans. Dit is de balans van het Rijk op 31 december.

1.3. Controle

Het jaarverslag (en dus het gevoerde beleid) van elke individuele Minister wordt door verschillende instanties gecontroleerd.

De controles:

- Interne controle;
- Departementale accountantsdienst;
- Algemene Rekenkamer.

1.3.1. Interne controle

De interne controle binnen een departement is gericht op de dagelijkse, operationele gang van zaken met betrekking tot de begrotingsuitvoering, of simpel gezegd: gericht op het financiële beheer. Verder wordt nog gekeken naar doelmatigheid en rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven. Een goede interne controle is een waarborg dat er sprake is van een rechtmatige bedrijfsvoering.

1.3.2. Departementale accountantsdienst

De accountantsdienst is belast met het onderzoek van belangrijke onderdelen van de departementale bedrijfsvoering en van het departementale jaarverslag. De accountantsdienst moet hierover rapporteren aan de Minister en de conclusie verwoorden in een accountantsverklaring bij het jaarverslag. Er wordt vooral gecontroleerd op de rechtmatigheid van verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en richt zich op de vraag of deze zijn gedaan overeenkomstig de daarvoor geldende wetten, algemene maatregelen van bestuur of Ministeriële regelingen. (De eisen voor een accountantsverklaring kunnen worden afgeleid uit de Comptabiliteitswet.) De Departementale accountantsdienst (DAD) maakt veel gebruik van de gegevens verkregen uit intern onderzoek. Wel onderzoeken ze of de interne controle voldoet.

De DAD controleert ook de prestatiegegevens van het departement. De DAD heeft dus binnen een Ministerie een interne managementondersteunende functie.

1.3.3. Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is de onafhankelijke controleur van het Rijk. De Algemene Rekenkamer doet een rechtmatigheidsonderzoek en een doelmatigheidsonderzoek. Het rechtmatigheidsonderzoek houdt zich bezig met de beleidsverantwoordelijkheid (het departementaal jaarverslag). Het gaat hierbij om controle of het financieel beheer, het materieel beheer en de daartoe gevoerde administraties voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet daaraan stelt.

Het doelmatigheidsonderzoek: nagaan of de doelen die de wetgever zich gesteld heeft ook gerealiseerd zijn en of de instrumenten die ingezet werden om het doel te bereiken ook werkelijk bijgedragen hebben aan het realiseren van het doel. Er wordt ook gekeken naar efficiency.

Van de jaarverslagen wordt gecontroleerd of ze aan de regelgeving voldoen.

De Rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel vast in rapporten gericht aan betrokken Minister en de Staten-Generaal.

De administratie van de Rijks schatkist, het Financiële Jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans worden gebruikt om te kijken of deze aansluit op de afzonderlijke departementale jaarverslagen van de Ministeries en of deze volgens de voorschriften zijn opgesteld.

De regering en het parlement ontvangen een goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de rekening van uitgaven en inkomsten.

Indien onrechtmatigheden worden geconstateerd en deze nog niet zijn opgelost zal het bezwaar niet worden opgeheven. Een door de Minister bij de Staten-Generaal in te dienen indemniteitswet is dan noodzakelijk. Met deze wet vraagt de Minister de Staten-Generaal deze post alsnog goed te keuren. Uiteindelijk keurt de Algemene Rekenkamer wel alles goed.

Er wordt pas decharge verleend nadat de verklaring van goedkeuring van de Rekenkamer bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk is ontvangen en het betrokken slotwetvoorstel alsmede eventuele indemniteitswetten zijn aangenomen. Decharge wordt eerst door de Tweede Kamer verleend en vervolgens door de Eerste Kamer. Daarna is het hele verantwoordingsproces doorlopen.

1.4. Evaluatie

Beleidsevaluatie vooraf

De regering bepaalt onder meer dat voorafgaand aan de besluitvorming in de Ministerraad over nieuwe of te wijzigen doelstellingen en/ of instrumenten van beleid, de verplichting geldt om af te wegen of het uitvoeren van evaluatieonderzoek ex ante zinvol is en dient plaats te vinden. Ex ante onderzoek is een systematisch onderzoek naar de te verwachten kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven. Het doel van dit onderzoek is om de kosten en de verwachte effecten en neveneffecten van beleidsvoornemens op systematische wijze in kaart te brengen. Dit onderzoek vergt twee verschillende beleidsalternatieven.

Deze evaluatie bestaat uit 4 stappen:

- Analyseren van het op te lossen probleem;
- Bepalen van mogelijke beleidsalternatieven;
- Bepalen van beoordelingsaspecten;
- Bepalen van waarschijnlijke effecten.

Er zijn drie analytische methoden voor het uitvoeren van integraal evaluatieonderzoek ex ante. Deze methoden verschillen door de mate waarin de beoordelingsaspecten worden uitgedrukt in geld:

1. Kosten-batenanalyse. Een rendementsanalyse waarbij voor- en nadelen van een beleidsvoornemen tegen elkaar worden afgewogen.
2. Kosteneffectiviteitsanalyse. Een methode waarbij wordt onderzocht met welk beleidsalternatief een bepaalde doelstelling zo goedkoop mogelijk kan worden gerealiseerd.
3. Multicriteria-analyse. Een methode waarbij een serie van beleidsalternatieven systematisch wordt gewogen op verwachte effecten.

Niet-integraal onderzoek ex ante is om mogelijke beleidsalternatieven vanuit een enkel, specifiek beoordelingsaspect op effecten en neveneffecten te beoordelen. Niet integrale evaluatieonderzoeken ex ante zijn in te delen naar inhoudelijk onderwerp.

Beleidsvaluatie achteraf

Periodiek evaluatieonderzoek ex post kan worden gedefinieerd als systematisch onderzoek waarin beleid en/ of bedrijfsvoering wordt getoetst en beoordeeld op doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid. Evaluatieonderzoek is geen doel op zich. In het algemeen geldt dat een beoordeling achteraf van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid pas kan worden opgemaakt, op het moment dat de resultaten van het betreffende beleid redelijkerwijs verwacht mag worden.

Kwaliteitseisen

De kwaliteitseisen die verbonden zijn aan de onderzoeken zijn het waarborgen van de onafhankelijkheid en de professionaliteit van de partij die het evaluatieonderzoek uitvoert. De kwaliteit van een onderzoek alsmede de mate van onafhankelijkheid waarmee het onderzoek is opgezet en of is uitgevoerd, moet aan de hand van een onderzoeksdossier kunnen worden vastgesteld. Het hele proces van begroten en verantwoorden heeft ook de nodige checks and balances zitten. Het Minister van Financiën, de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer kijken ook naar de resultaten van deze onderzoeken.

De directeur FEZ (Financieel Economische Zaken) van het Ministerie draagt volgens het Besluit Taak FEZ zorg voor het bevorderen en zo nodig coördineren van het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting. Verder controleert hij in hoeverre de uitkomsten van deze onderzoeken zijn of worden betrokken bij begrotingsvoorbereiding. De mate waarin de overheid goed is ingericht en functioneert, is van groot belang voor de kostprijs en kwaliteit van een product. Een operational audit kijkt naar de aspecten rond de inrichting of het functioneren van een organisatie die de kwaliteit, de ontwikkeling, de aansturing en de uitvoering van beleid zouden moeten borgen. Operational audits zijn het sluitstuk op de interne besturing. Ze informeren het topmanagement over de vraag in welke mate de bedrijfsprocessen worden beheerst.

Hoofdstuk 2: Reorganisatieplan

De prinsjesdagbrief aan de tweede kamer (16 september 2003) vormt het vertrekpunt voor een nieuw evenwicht bij Defensie. Het strategisch akkoord bevatte de omvangrijke bezuiniging bij defensie. Het SAMSON masterplan is een verdere uitwerking van deze bezuinigingen. In het SAMSON masterplan wordt verder ingegaan op de herinrichting van de financiële organisatie defensie en het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD).

Naar aanleiding van de eindrapportage van de projectgroep CBD, die een onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een defensiebrede concentratie van de ondersteunende financiële processen, is besloten tot het inrichten van één CBD onder aansturing van DFEZ. Het CBD neemt alle aan het betaalproces, ontvangstenproces en kas - en rekeningbeheer proces gerelateerde activiteiten en taken over. Het reorganisatievoorstel beschrijft de overgang van de huidige decentrale betaallocaties binnen Defensie naar één Centraal Betaalkantoor Defensie, met zes regiokantoren, die elk alle taken uitvoeren. Uiteindelijk zal de organisatie van het CBD bestaan uit een commandogroep en een staf, een DFEZ en een zestal uitvoerende regiokantoren. Ten aanzien van de locaties is gekozen voor de regiokantoren in:

- Den Haag, (centraal, / grote materieelprojecten);
- Den Helder, (noord);
- Emmen, (personeel gerelateerde zaken);
- Seedorf, (tot het moment van mogelijk afstoten van de legerplaats Seedorf);
- Utrecht, (midden);
- Woensdrecht (zuid).

De motieven van de invoering van een Centraal Betaalkantoor Defensie zijn een synergievoordeel, besparing van maximaal 180 VTE'n uiterlijk in 2007 door samenvoegen van 87 naar 6 regionale betaallocaties, een doelmatigheidsbesparing op de reisdeclaraties, een verantwoordelijke instelling, het optimaliseren van de processen en meer samenwerking tussen de krijgsmachtonderdelen.

2.1. Taakafbakening

De reikwijdte en taakafbakening van het CBD omvatten:

- Zorgdragen voor tijdige en rechtmatige betalingen;
- Uitvoeren van centraal betaalverkeer en kasbeheer, inclusief het rekeningenbeheer;
- Namens DFEZ optreden als Defensie valutamanager;
- Zorgdragen voor verrekening met overige Ministeries;
- Beheren van voorschotten en zekerheden;
- Aanleggen en archiveren van betaaldossiers, inclusief facturen en declaraties;
- Inrichten van de interne controle op het betaalproces en uitvoeren hiervan;
- Verzorgen van het volledige BTW-aangifte proces, inclusief kennis en adviestaken;
- Monitoren en verzorgen van (sturings-) informatie voor het hogere management en de decentrale organisatiedelen;
- Uitvoeren van het relatiebeheer debiteuren en crediteuren;

- Zorgdragen voor het volledige vorderingenbeheer;
- Uitvoeren van het decentraal kasbeheer voor operaties (oefeningen en uitzendingen);
- Uitvoeren van de bedrijfsvoeringactiviteiten voor het CBD;
- Verrichten van personeelszaken en personeelszorg voor het CBD, voor zover niet voorzien in shared service Personeel.

Randvoorwaarden die gesteld worden aan de invoering van het CBD zijn:

- Het beheer van financieel en materieel dient op minimaal hetzelfde niveau te gebeuren, zowel voor, tijdens als na de reorganisatie;
- Zoveel mogelijk gebruik maken van vrijgekomen materieel bij de betrokken diensteenheden;
- Optimaliseren van de Personeel en Materieel processen en het vereenvoudigen van verificatie;
- Benodigde infrastructuur passen binnen de reeds bestaande infrastructuur.

Uitgangspunt is de formele invoering van het CBD per 1 juli 2004 waarbij op 1 september 2004 de Staf van het CBD, de DFEZ en het regiokantoor Den Haag “volledig” is op en ingericht. Na 1 juli 2004 en voor 31 december 2004 volgen de andere regiokantoren. Het CBD zal drie jaar in deze vorm stand houden en zal tussentijds worden geëvalueerd. Na 1 jaar zal de functiewaardering en de werkwijze worden geëvalueerd. Om maximale efficiency en synergievoordelen te behalen zal op termijn, medio 2006, de samenvoeging van de regiokantoren tot één locatie van het CBD worden onderzocht. Na het derde jaar wordt de implementatie van de houdbaarheidsdatum geëvalueerd.

2.1.1. Werkgroep Optimaliseren Processen (OP)

Deze werkgroep heeft als doel het optimaliseren van de betaalprocessen in relatie tot het Centraal Betaalkantoor Defensie. Voor het optimaliseren van de processen betreft het de maatregelen: “direct doorbelasten tussen defensieonderdelen” en “factuurscanning”. De overige OP maatregelen “verder digitaliseren documenten” en het “elektronisch zaken doen” zijn mede afhankelijk van de Personeel, Materieel en IV –ontwikkelingen. Aangezien deze naar verwachting medio 2007 effecten hebben op de vermindering van de werklust, zullen deze niet worden meegenomen.

2.1.2. Werkgroep Vereenvoudigen Verificatie (VV)

Deze werkgroep is opgericht met als opdracht de mogelijkheden tot vereenvoudiging van het huidige verificatieproces in relatie met het Centraal Betaalkantoor Defensie te onderzoeken. Haar taken zijn: het verificatieproces vereenvoudigen en controletechnieken ontwikkelen die erin voorzien dat met selectieve verificatie, steekproeven, dan wel het achteraf uitvoeren van verificatie, een aanvaardbare maar veel kleinere geverifieerde massa wordt verkregen.

2.2. De huidige situatie

Het volgende hoofdstuk zal een meer uitgebreide beschrijving van de huidige situatie bevatten, gebaseerd op de interviews die gehouden zijn onder de werknemers van de TL STAC en met de kasbeheerder op het onderdeel Vliegbasis Volkel.

De positieve kenmerken van de huidige financiële processen zijn:

- Het financiële proces valt momenteel onder de verantwoording van de Commandant c.q. Directeur van de decentrale organisatie-eenheid (verantwoordelijk voor 'eigen' stukje van betalingen);
- Er is een directe en efficiënte afstemming mogelijk tussen de verschillende functies zoals behoeftesteller, verwerver, financieel analyst/budgetassistent, ontvangers en medewerkers in het betaalproces (problemen kunnen snel worden opgelost, alle functies op één locatie);
- Geïntegreerde betaaldossiers (geen dubbele dossiers, eenduidigheid van informatie, snelle doorvoering van wijzigingen);
- Efficiënte en effectieve wijze van uitvoering (weinig dubbele werkzaamheden, overhead en capaciteit wordt volledig benut);
- De betrokkenheid (motivatie) van de medewerkers bij het product c.q. organisatie (werken voor een decentrale organisatie-eenheid).

Doordat het CBD wordt ingericht zullen een aantal van deze kenmerken veranderen en een risico vormen voor het proces. Deze risico's zijn in het bijzonder:

- Directe afstemming tussen functionarissen binnen Personeel en Materieel gebieden wordt moeilijker;
- Tijdige en volledige overdracht van informatie om rechtmatige betalingen mogelijk te maken;
- Het gedeeltelijk moeten aanhouden van dubbele dossiers (niet alle functies bevinden zich op dezelfde locatie);
- Het voldoende beschikbaar hebben van betaalcapaciteit bij organisatieonderdelen die aan operaties deelnemen.

Het huidige proces dienstreizen:

Momenteel zijn de grootste knelpunten de grote stroom formulieren, dubbele controleslagen die vrijwel identiek zijn, veelvuldig voorkomen van fouten en onvolkomenheden op de formulieren en lange doorlooptijden.

Dit proces kan worden vereenvoudigd, versneld en efficiënter worden gemaakt door:

- Automatiseren van het invullen van het formulier, waarbij controles direct worden uitgevoerd;
- Het geautomatiseerd ondersteunen van de workflow voor wat betreft het autoriseren van dienstreisopdrachten door de directe chef;
- Een automatische interface naar GVKKA (Geïntegreerde Verplichtingen, Kas en Kosten Administratie) waarbij de vergoeding van de dienstreis verificatieloos betaalbaar gesteld wordt.

De betaalfunctie omvat de volgende taken:

- Agenderen/ registreren, verifiëren betaalbaarstelling en autoriseren van facturen en declaraties;
- Kas- en rekeningbeheer;
- Vorderen;
- Vorming, inrichting en archivering betaaldossiers;
- Inrichting en beheer van de financiële processen in relatie tot de betaalfunctie.

Defensiebreed wordt er gebruik gemaakt van het programma Geïntegreerde Verplichtingen, Kas en Kosten Administratie (GVKKA).

2.3. De toekomstige situatie

Het Centraal Betaalkantoor Defensie is een zelfstandig dienstencentrum wat zal vallen onder CDC (Commando Diensten Centrum). Uitgangspunt voor de keuze van fysieke regionale locaties is dat organisatie-eenheden ongeacht de krijgsmachtkleuren, in een regio gebruik maken van de CBD-vestiging in die regio. Het aantal toe te rekenen betaalorganisaties in de regio, in combinatie met te verrichten werklust, is bepalend voor de keuze en bestaansrecht van regiokantoren. Rekening is gehouden met de bestaande infrastructurele voorzieningen, sociale randvoorwaarden en eventuele politieke afspraken.

De staf, die in Den Haag wordt ondergebracht, bestaat uit de directie, een commando ondersteuningsgroep, een sectie Administratieve organisatie, Regelgeving en Kwaliteitszorg (ARK) en een sectie Inrichting, Ondersteuning en Ontwikkeling (IOO).

De regiokantoren hebben elk als taken:

- Agenderen / registreren, verifiëren, betaalbaar stellen, autoriseren en archiveren van facturen en declaraties, inclusief beheren en bewaken voorschotten;
- Het vormen, inrichten en archiveren van betaaldossiers;
- Het uitvoeren van kas- en rekeningbeheer;
- Voorzien in kasgeldbehoefte van de eenheden binnen de regio.

Eén regiokantoor verricht daarnaast de volgende taken:

- Het vorderingenbeheer;
- Afdrachten respectievelijk terugvorderen omzetbelasting, invoerrechten, accijnzen en andere kostprijsverhogende belastingen.

De dienstreizen zullen door middel van DIDO (Defensie Intranettoepassing voor Dienstreis Opdrachten) volledig geautomatiseerd betaalbaar gesteld worden na de verificatie. Dit door middel van een intranettoepassing met gegevens uit GVKKA en P&O2000. Het resultaat is een intranettoepassing waarmee:

- Een dienstreiziger de aanvragen van de eigen dienstreizen binnen en buiten Nederland kan registreren en raadplegen;
- Een directe chef de aanvraag dienstreizen binnen en buiten Nederland van de eigen medewerkers kan registreren, accorderen en raadplegen;
- Een verificatieloze betaling nadat vooraf goedkeuring van de diensaanvraag door de directe chef heeft plaatsgevonden en nadat de dienstreis is gemaakt.

Het CBD zal een aantal werkzaamheden moeten uitvoeren nadat het DIDO volledig is ingevoerd. Deze zijn:

- Het onderhouden van betaalgegevens van de crediteur / personeelslid;
- Het onderhouden van OV- abonnementgegevens van crediteur / personeelslid;
- Het uitvoeren van volledige verificatie vooraf van de reisdeclaraties boven een bepaald grensbedrag;
- Het controleren van handmatig ingediende declaraties dit met het oog op een niet volledige PC- dichtheid;
- Het uitbetalen van reisdeclaraties;
- Het verstrekken en verrekenen van voorschotten dienststreizen;
- Het inrichten, uitvoeren en evalueren van controles die achteraf worden uitgevoerd, bij voorbeeld het uitvoeren van periodieke steekproeven;
- Het inhoudelijk beantwoorden van vragen m.b.t. de berekening en uitbetaling van de reisopdrachten.

Wat betreft de facturen kan er een besparing worden verkregen door een tweetal maatregelen. Ten eerste worden de interne facturen gereduceerd tot nul. Deze worden door middel van directe begrotingsbelasting in rekening gebracht. De tweede maatregel is de factuurscanning. Dit omvat de facturen waarvoor externe communicatie voor nodig is (binnen Defensie, buiten het CBD) voor bestelorders, prestatieverklaringen etc.

Het CBD heeft als doelstelling efficiënte en klantgerichte wijze zorg dragen voor de rechtmatige uitvoering van alle aan de navolgende processen gerelateerde activiteiten en taken:

- Het betaalproces inclusief reisdeclaraties;
- Het vorderingproces;
- Het valutamanagement;
- Het kas – en rekeningbeheer proces;
- Het douane -, accijns -, en BTW proces.

Uitgangspunten voor het vastleggen van de verantwoordelijkheden zijn:

- Het CBD moet die informatie krijgen die benodigd is om zijn taken (rechtmatig) uit te kunnen voeren;
- De werkzaamheden bij het defensieonderdeel /de RVE moeten zo beperkt mogelijk in omvang zijn; (Personeel en taken worden bruto overgenomen)
- Zoveel mogelijk gebaseerd op de bestaande situatie en bestaande regelgeving.

Het Commando van de onderdelen dient informatie aan te leveren die betrekking heeft tot:

- Bestelorders, contracten, beschikkingen, goedkeurend visum, prestatieverklaringen, keurings en ontvangstbewijzen, transport – en douane documenten;
- Aangebrachte mutaties in de GVKKA, dan wel indicaties betreffende de te belasten budgetten;
- Het beschikbaar stellen van een register waarin de namen en handtekeningen zijn opgenomen van de personen aan wie bevoegdheden, die financiële gevolgen kunnen hebben, zijn verleend;
- Het beschikbaar stellen van informatie die benodigd is voor het rechtmatig, juist en tijdig kunnen instellen van vorderingen;
- Goede communicatie en voorlichting.

Hoofdstuk 3: de IST – situatie

Dit hoofdstuk omvat de beschrijving van het financieel beheer bij de afdeling Staf Tactische Luchtmacht. Voor een volledig beeld van het gehele proces van het financieel beheer is het noodzakelijk geweest om een onderdeel van de Tactische Luchtmacht te bezoeken. Op dit onderdeel wordt gebruik gemaakt van de kasbeheerfunctie.

Wij hebben geprobeerd om de chronologische volgorde aan te houden van het opzetten van een begroting tot aan de betaling van de facturen.

3.1. Financieel beheer

Bij het financieel beheer is de eis van rechtmatigheid van belang. De eis van rechtmatigheid houdt in dat het financieel beheer moet worden gevoerd in overeenstemming met wettelijke regelingen, begrotingswetten en contractuele afspraken met derden.

Financieel beheer is te omschrijven als:

- Het tot stand brengen van overeenstemming van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wettelijke regelingen;
- Het afleggen van een jaarlijks financiële verantwoording over de uitkomsten van het gevoerde financieel beheer;
- Het voeren van een betrouwbare administratie ter ondersteuning van het beheer en de verantwoording over het gevoerde financieel beheer.

Het financieel beheer heeft betrekking op een bepaalde periode van een jaar en is een continu proces.

Elke periode moet beginnen met het beschikbaar stellen van een budget. Aan het eind van de periode moet verantwoording worden afgelegd over het gevoerde beheer aan diegene die het budget beschikbaar heeft gesteld.

Het financieel beheer bestaat uit:

- Het uitgaven- en ontvangstenbeheer;
- Het verplichtingen- en rechtenbeheer waarbij de verplichtingen en de rechten juridische voorstadië zijn van respectievelijk de uitgaven en ontvangsten;
- Het beheer van de financiële activa en passiva.

Aandachtspunten bij het financieel beheer met betrekking tot het juist verstrekken van informatie zijn:

- Juistheid;
- Volledigheid;
- Tijdigheid;
- Traceerbaarheid;
- Beveiliging;
- Autorisatie;
- Rechtmatigheid;
- Doelmatigheid.

3.2. Begroting

Een begroting is een raming van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor een bepaalde periode (voor een bepaald onderdeel).

De begroting is feitelijk de financiële weergave van goedgekeurde plannen. Het is de vertaling van het te voeren beleid, in doelstellingen (wat willen we bereiken), activiteiten (wat moeten we ervoor doen) en middelen (wat hebben we ervoor nodig).

Het begrotingsproces kent drie fasen:

- De begrotingsvoorbereiding (incl. het planproces);
- De begrotingsuitvoering;
- De begrotingsverantwoording.

3.2.1. Begrotingsvoorbereiding

De Koninklijke Luchtmacht stelt een budget ter beschikking aan de budgethouders. Dit is het budget voor het gehele jaar en de budgethouder is verantwoordelijk om daar een goed beleid mee te voeren. Aan de hand van dit budget dienen alle budgethouders een begroting in, welke opgestuurd worden naar de Tactische Luchtmacht en naar de Directie Control. Deze zorgen ervoor dat de begrotingen samengevoegd worden en dat er een budget wordt toegewezen per budgethouder.

De controller verzamelt de begrotingen van de budgethouders. Bij de TL STAC zijn er een 10-tal budgethouders, verdeeld over 8 op de onderdelen en 2 binnen in het gebouw. Deze worden samengevoegd tot een begroting van de TL en er wordt gekeken of deze binnen de ontwerpbegroting van de TL passen. Tevens wordt een controle uitgevoerd of alle projecten die in de begroting staan ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden of dat zij geschrapt of uitgesteld moeten worden. Er zal met iedere budgethouder overlegd moeten worden over zijn ingediende begroting.

Na deze gespreksronde wordt er een nieuw totaalplaatje opgesteld, wat verdeeld wordt in de materiele exploitatie, de personele exploitatie en de investeringen. Deze cijfers worden doorgestuurd naar de Directie Control waar de begroting zal worden verdedigd en uitgelegd. Er zal een deel spanning moeten worden gevoerd om zodoende het gehele budget te kunnen benutten. Dit betekent de overschrijding van het budget door meer activiteiten in dat jaar toe te staan dan het budget van dat jaar. Dit komt onder andere doordat moeilijk te bepalen is of een rekening in het betreffende begrotingsjaar betaald kan worden. Hierdoor moeten de activiteiten groter zijn dan het budget zodat in ieder geval geen budget overblijft. De spanning wordt bepaald door de controller. Van de afdeling Directie Control krijgt de controller een budget toegewezen wat hij weer verdeelt onder zijn budgethouders.

Het toegewezen budget van een budgethouder dient uiteindelijk gelijk te zijn aan de gedane betalingen, verplichtingen en reserveringen. Enig verschil hiertussen zal opgelost dienen te worden door middel van extra besparingen op projecten.

3.2.1.1. Verwerven

Verwerven is het verkrijgen van zaken of diensten (zowel koop, inhuur, huurkoop als leasen). Het doel van de verwerving is het doelmatig verkrijgen van zaken en diensten. Er moet hierbij ook een afweging worden gemaakt tussen de verschillende opties door meerdere offertes aan te vragen. Hierdoor kunnen de zaken/ diensten voor de meest gunstige voorwaarden worden verkregen.

3.2.1.2. Administratie en dossiervorming

Door middel van een dossier kan verantwoording worden afgelegd over de handelingen tijdens de verschillende fasen van het verwervingsproces.

Er worden twee dossiers aangemaakt:

- Een verwervingsdossier;
- Een financieel dossier of betalingsdossier, hierin moeten de financiële- of betalingsgegevens worden opgenomen.

De verschillende fasen die doorlopen moeten worden tijdens het wervingsproces zijn:

- Behoeftestellingsfase;
- Verwervingsfase;
- Nazorg fase.

3.2.1.3. Behoeftestellingsfase

De behoeftestellingsfase is de fase die moet leiden tot een geautoriseerde behoeftestelling inclusief de raming en de reserveringen van de middelen. Belangrijk is een specificatie van de middelen. Een behoeftestelling is de uitwerking van een plan tot een concrete behoefte. Hierin wordt de activiteit uitgelegd. Via een behoeftestellingsformulier worden de behoefte gesteld.

3.2.1.4. Verwervingsfase

De activiteit moet open worden gesteld en er kan aan meerdere partijen een offerte worden opgevraagd. Dit is met name bij Europese uitbestedingen boven een bepaald bedrag gebruikelijk. Uit de verschillende offertes wordt een keuze gemaakt en er moet een beslisdossier worden opgesteld. De verwervingsfase is de fase die leidt tot het contracteren van een leverancier die de behoefte kan vervullen. Uiteindelijk kan de opdracht worden uitgevoerd en er zal een contract aangegaan worden met een opdrachtgever. Daarnaast wordt de order door de financiële afdeling verplicht in deze fase.

Een reservering wordt gemaakt als dit verwervingstraject is opgestart en wordt door de budgethouder gemaakt. De opdracht wordt gepubliceerd en bedrijven kunnen daar op bieden. Vervolgens worden de offertes opgemaakt en het beste en goedkoopste bedrijf krijgt de opdracht. Dit wordt in het verwervingsdossier verwoord en vastgelegd.

3.2.1.5. Nazorg fase

In deze fase worden de diensten ontvangen, betaald, en worden de boetes en garantiezaken afgewikkeld. Bovendien worden de gebruikerservaringen geëvalueerd.

Een verplichting is de juridische overeenkomst oftewel het contract. Een verplichting is het verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking of een verbintenis op grond waarvan een derde, in het geval een betaling verschuldigd is, deze betaling in rechte kan afdwingen.

3.2.2. Begrotingsuitvoering

Er zijn twee soorten begrotingen waarmee gewerkt wordt. Dit zijn de:

- Investeringsbegroting;
- Exploitatiegroting (zowel materieel als personeel).

3.2.2.1. De investeringsbegroting

De investeringsbegroting omvat overwegend vervangingsprojecten op zowel korte als lange termijn. Deze begroting wordt gemaakt met bedragen die voor een groot deel zijn geraamd. Deze schatting komt voort uit het gegeven dat via marktonderzoek een bedrag verondersteld kan worden bij een investering.

Zodra een project is ontworpen wordt deze opgenomen in de planreserveringen. Het gehele idee wordt dan opgenomen en de gelden die hiervoor nodig zijn worden geraamd. Zolang het project nog niet is geaccordeerd kan het plan nog uitgesteld worden.

3.2.2.2. De exploitatiebegroting

De exploitatiebegroting omvat de kosten die gemaakt worden voor bedrijfsvoering. Deze vallen uiteen in de personele exploitatiebegroting en de materiele exploitatiebegroting. De personele exploitatie omvat onder andere de salarissen, reisvergoedingen, voeding, kerstpakket. De materiele exploitatie omvat onder andere schoonmaakkosten, instandhouden van de systemen en bedrijfsvoering, onderhoud van diverse machines. In de praktijk zijn dit overwegend de langlopende contracten.

De exploitatiebegroting omvat de meerjarige contracten. Afhankelijk van het soort contract wordt dit contract ieder jaar opnieuw afgesloten zodat hiervoor voor ieder jaar een afzonderlijk bedrag op de begroting komt. Deze bedragen zijn ieder jaar van tevoren te bepalen. Andere contracten worden afgesloten voor de gehele looptijd van het contract.

Verder werkt het realiseren van de exploitatiebegroting op dezelfde manier als de investeringsbegroting.

3.2.2.3. Reserveren

Een reservering, in zijn algemeenheid, is bedoeld om gelden voor een af te sluiten overeenkomst vast te leggen.

De planreservering is een ramingsbedrag wat nog niet omgezet is in een reservering, bestelorder of betaling. Een planreservering is de financiële vertaling van de al dan niet goedgekeurde behoeftestelling. (Alle nog in uitvoering te nemen behoeften van de budgethouders.) Hiermee wordt aangegeven dat een deel van het budget is gereserveerd voor een aan te gane overeenkomst of - activiteit en respectievelijk dat een juridische overeenkomst is aangegaan.

Er kan meerjarig worden gereserveerd. Met een (deel)planreservering kan een gedeelte van het budget worden geblokkeerd t.b.v. voorgenomen plannen.

Een reservering is bedoeld om aan te geven welke verplichtingen voor welk bedrag in de toekomst aangegaan worden. Het reserveren van een (deel van het) budget is verplicht. Een budget is een voor een bepaald doel toegewezen hoeveelheid middelen waarover een organisatie-eenheid in een bepaalde periode kan beschikken. De reservering wordt door de budgethouder vastgelegd op het moment dat de behoeftestelling het wervingscircuit ingaat. Door het maken van deelreserveringen wordt een uitsplitsing van de budgetten gemaakt.

Er wordt een verwervingsdossier gemaakt per behoeftestelling. Bestelorders worden in het algemeen aan reserveringen gekoppeld. Voor een goede voortgangsbewaking van het wervingsproces en voor de realisatie van de begroting is het noodzakelijk dat de budgethouders en controllers regelmatig controleren of de reserveringen en bestelorders zijn ingevoerd en wat de status van reserveringen en verplichtingen zijn.

Het project wordt overgebracht van de planreservering naar de daadwerkelijke reservering zodra de behoeftestelling is gemaakt en goedgekeurd. Nadat de handtekeningen zijn gezet die benodigd zijn en de contracten zijn getekend, gaat het project over naar de verplichtingen. Van het budget wat hier staat voor een project worden de binnenkomende facturen betaald. Dit bedrag zal dan gedurende het jaar aflopen naar aanleiding van de betaalde facturen.

Ieder project krijgt een unieke code toegewezen die bestaat uit een aantal vaste onderdelen. Deze zijn:

- Nummer van de betreffende budgethouder;
- Jaar waarin het project gestart is;
- Uniek nummer van 4 cijfers, reserveringsnummer;
- Volgnummer van 2 cijfers, verplichtingennummer.

Het volgnummer wordt gegeven aan de verschillende deelonderdelen van het project. Zodoende kan er op ieder deelproject precies gekeken worden wat er aan betalingen verricht is. Ook kan hieruit het verschil in reservering en daadwerkelijke kosten worden bekeken. Dit is van belang voor het management om een goed beleid te kunnen voeren.

Een aantal projecten kan echter niet van tevoren bepaald worden. Dit zijn projecten waarbij de kosten afhankelijk zijn van het verbruik, zoals gas, elektriciteit. Om dit bedrag zo goed mogelijk te schatten worden de rekeningen van het afgelopen jaar genomen en daaruit een gemiddeld maandbedrag gedestilleerd. Gedurende het jaar kan er bij of afgeboekt worden op dit project.

Aan het eind van het jaar dient het budget niet te zijn overschreden. Dit kan worden bereikt door betalingen te vertragen of juist versneld te betalen.

3.2.3. Begrotingsverantwoording

Na autorisatie van de begrotingswet door de Staten-Generaal is de Minister van Defensie verantwoordelijk om het voorgenomen beleid binnen de grenzen van de vastgestelde begroting uit te voeren. Dit betekent dat de budgetten niet overschreden mogen worden, verplichtingen moeten worden aangegaan en dat vorderingen op tijd geïnd worden.

Een andere functie van de controller is de voorafgaande financiële toetsing. Dit omvat het toetsen van het aanschafdossier, de contracten in concept op de rechtmatigheid, doelmatigheid, en verder controleren of het contract juist is, of alle documentatie aanwezig is, of de reservering aangemaakt is, of de verplichting aanwezig is. Dit is een veelomvattend werk.

Voorafgaande financiële toetsing vindt plaats in de volgende fasen:

- Ten aanzien van opgestelde plannen/ behoeftestelling;
- Ten aanzien van aan te gane verplichtingen.

Daarnaast stelt de controller de kasprognoses op. Dit is een overzicht van de uit te geven gelden per maand. Deze worden verzameld van alle budgethouders en doorgestuurd naar het Ministerie van Financiën. Zodoende kan zij ervoor zorgen dat het budget de betaalde kosten precies kan dekken.

De betalingsverwachtingen van de reservering moeten ten behoeve van de kasprognose worden geregistreerd.

Onder de andere taken van de controller vallen het adviseren van de verantwoordelijken over de inhoud van de begroting en over de realisatie van deze begroting. Ook dienen zij de richtlijnen die de Directie Control opstelt te vertalen voor de budgethouders van de Tactische Luchtmacht.

In de realisatiebespreking met de budgethouders wordt gekeken wat er reeds betaald is, wat er als verplichting is opgenomen en wat er nog gerealiseerd dient te worden. Zodoende heeft de controller een overzicht van de eindrealisatie van het budget.

Een aantal keren per jaar is een deadline gesteld. In september wordt de 2^e suppletoire begroting ingediend. Dit is een samenvoeging van de herziene budgetten. In januari wordt de eindverantwoording van het afgelopen jaar afgelegd. Dit omvat de ontwerpbegroting, de herziene (2^e suppletoire) begroting en de eindrealisatie. Deze worden naast elkaar gelegd en er moet per kostensoort verklaard kunnen worden waar de verschillen vandaan komen.

Momenteel kan er nog invloed uitgeoefend worden op de uitvoering van de begroting. Zodra het CBD is geïnstalleerd zal de invloed danig afnemen. De facturen zullen zeer massaal binnenkomen op het CBD en deze kan niet de facturen van een specifieke afdeling eruit selecteren. Hierdoor zal het noodzakelijk zijn om een zeer goede kasprognose en begroting te voeren en te allen tijde precies te weten welke facturen ontvangen zijn en voor betaling gereed liggen. Alleen op die manier kan de controller het overzicht behouden op de budgetten.

3.3. Het Bureau Begrotingszaken

De taken van het Bureau Begrotingszaken omvatten een aantal verschillende taken. Deze zijn:

- De controller/ budgethouder van het personeelsbudget, dit houdt in het ramen van de personele exploitatie van de Staf Tactische Luchtmacht en de Tactische Luchtmacht onderdelen. (10 in totaal inclusief STAC);
- Opstellen van de personeelsplanning en begroting van de Staf Tactische Luchtmacht en daaraan gerelateerde budgetten en overige personele exploitatie;
- Budgethouder van vliegopleidingen, zowel de basisopleidingen als ook de specifieke opleidingen voor vliegers van jachtvliegtuigen en helikopters;
- Budgethouder van vlieg oefeningen en de trainingen;
- Op het personeelsgebied adviseren, ondersteunen en coördineren van de onder de Tactische Luchtmacht ressorterende onderdelen.

In overleg met de deelbudgethouders van de onderliggende afdelingen worden de kosten voor gebruik van materieel, hotelkosten en voeding van deze oefeningen en trainingen geraamd.

De vliegopleidingen worden voornamelijk in Amerika uitgevoerd. De vlieg oefeningen en de trainingen daarentegen worden overal over de wereld uitgevoerd. Voor met name deze facturen is het lastig om alle gegevens die benodigd zijn op de factuur vermeld te krijgen. De buitenlandse ondernemingen werken via een ander systeem, volgens welk systeem zij ook factureren.

Als de oefening is opgedragen door de Commandant van de Tactische Luchtmacht worden de kosten voor deze oefeningen centraal geraamd op het Bureau Begrotingszaken. Als het onderdeel zelf de training regelt bij hoofde van de onderdeelcommandant, dienen zij ook zelf te zorgen voor de kostenramingen van deze oefeningen en trainingen.

Het onderdeel maakt een bedrijfsplan met al haar begrotingsrichtlijnen, doelstellingen, taakstellingen en activiteiten. Dit bedrijfsplan wordt doorgestuurd naar de afdeling TL STAC alwaar dit plan besproken wordt. De TL STAC moet dit bedrijfsplan accorderen en een taakopdracht aanmaken.

Het personeelsbezettingplan wordt opgesteld aan de hand van de bezetting op 31 december. Gekeken wordt hoeveel uitstroom van personeel er wordt verwacht gedurende het jaar en hoeveel instroom van de externe werving er valt te verwachten per onderdeel. Hieruit komt een gemiddelde begrotingssterkte.

Het personeelsbudget wordt ingediend en opgemaakt volgens de richtlijnen (Controller Begroting van de DCKLu (Directie Controller Koninklijke Luchtmacht)) over de begrotingszaken. De voorlopige begroting wordt opgemaakt op basis van de gegevens van het voorgaande jaar. Deze gegevens moeten worden verdedigd bij de Directie Control. In april wordt de p*q raming gemaakt (stand van de 1^e suppletoire begroting). De begroting is definitief en het budget wordt vastgesteld. In september wordt de 2^e suppletoire begroting gemaakt, met daarin een inschatting van de personeelskosten van augustus tot en met december. In februari wordt de slotwetmutatie gemaakt.

De primaire processen van het Bureau Begrotingszaken zijn

- De planningscyclus ten aanzien van de begrotingsopstelling en de controlcyclus ten aanzien van de uitvoering en verantwoording;
- Acquisitieaanwijzing, het vastleggen van de voorwaarden en eisen die op de eerder genoemde taken van toepassing zijn;
- Het verwerkingsproces;
- Financiële vastlegging is het Begroting Administratie Systeem (BAS).

Als gevolg van deze taken en processen zullen de volgende producten geleverd moeten worden:

- Financiële adviezen aan de Staf Tactische Luchtmacht en de onder de Tactische Luchtmacht ressorterende onderdelen;
- Het verstrekken van overzichten betreffende de financiële uitputting (realisatiebegrotingen) van de personeelsbudgetten aan de Commandant Tactische Luchtmacht;
- Het verstrekken van overzichten ten aanzien van de uitputting van de initiële budgetten van vliegopleidingen, oefeningen en trainingen.

Door de invoering van het CBD verandert er op zich niet veel voor dit bureau Begrotingszaken. Via de programma's NSK (Nieuw Salaris Krijgsmacht) en PSA (Personeel Salaris Administratie) worden de salarissen van de militairen en de burgers betaald. Dit is een van de voornaamste taken van het Bureau Begrotingszaken om deze programma's bij te houden en te raadplegen om de personeelsbegroting in de gaten te houden. Deze taak zal in de nieuwe situatie met het CBD ook onder dit Bureau vallen.

Ook de betalingen die via het FMS (Foreign Military Sales) worden gedaan zal er op zich niet veel veranderen. Vooral door de trainingen heeft het Bureau Begrotingszaken veel te maken met dit FMS systeem. Zij zorgen voor de voorschotbetalingen voor de buitenlandse instellingen. Dit zal in de toekomst (gedeeltelijk) door het CBD ingevuld worden. Uitgaande van de situatie op 29 april is er nog geen duidelijkheid over de taakverdeling wat betreft het FMS tussen het CBD en de afdeling die het momenteel verzorgt.

De verwachting is wel dat het aantal (rente)claims voor het niet tijdig betalen van de facturen zal stijgen. Voor met name de vliegopleidingen, oefeningen en trainingen wordt via FMS zaken gedaan met buitenlandse instellingen. Deze buitenlandse instellingen willen slechts één aanspreekpunt hebben. Dit zal waarschijnlijk het CBD worden. Deze facturen komen binnen bij het CBD en moeten, als de opleveringsverklaring niet aanwezig is, doorgestuurd worden naar de Tactische Luchtmacht voor de opleveringsverklaring. Deze instellingen willen geen verplichtingnummer op de factuur vermelden zodat op het CBD de factuur niet bij de verplichting kan worden gematched.

3.4. Rapportages

Drie maal per jaar wordt het Ministerie van Defensie op de hoogte gesteld omtrent de financiën via een toprapportage. Dit gebeurt door de Bevelhebbers van de krijgsmachtdelen, Commandant DICO en de PSG (Plaatsvervangend Secretaris-Generaal). In deze rapportage worden mogelijke knelpunten aangegeven, en verder moet verantwoording worden afgelegd over: activiteiten en middelen.

De toprapportage bestaat uit:

1. Een algemeen beeld van de ontwikkelingen binnen het beleidsterrein.
2. Een verdiepingsbijlage die ingaat op:
 - De uitvoering van primaire taken;
 - De bedrijfsvoering;
 - Het middelenbeheer (rapportage financiële cijfers en feiten, risico bespreking en de verdere uitvoering van de begroting).

3.4.1. Maandstaten

Een maandstaat hoort bij de toprapportage en is een overzicht van de uitvoering van de begroting. De Minister van Financiën krijgt deze maandelijks. In de maandstaat wordt een overzicht gegeven van: de begrotingsuitgaven, aangegane verplichtingen ontvangsten en begrotingsmutatie voorstellen.

Overeengekomen mutaties in de begroting worden twee maal per jaar verwerkt in de suppletoire begroting (die ter goedkeuring aan de Staten-Generaal moet worden voorgelegd). De derde suppletoire (Slotwet) wordt na het begrotingsjaar opgemaakt en bij de Staten Generaal ingediend.

3.4.2. Afsluiten begrotingsjaar

De afsluiting van het dienstjaar kan in 3 delen worden opgesplitst:

1. De eindrealisatie. In het najaar wordt aan het parlement een verantwoording gegeven van de actuele inzichten en de verwachte uitkomst per onderdeel van de begroting. De afdelingen zullen proberen om zo veel mogelijk binnen de budgetten te blijven. Vanaf november zullen alle beleidsterreinen worden gevolgd om zo de ontwikkelingen in de uitgaven, verplichtingen, factuurvoorraad en onderlinge verrekeningen met andere beleidsterreinen. Bovendien worden afspraken gemaakt over de ontwikkelingen per beleidsterrein en eventuele onderlinge budgetoverheveling en bijstellingen van verplichtingen, uitgaven en ontvangstenramingen.
2. De overboeking dienstjaar. Na de laatste administratieve verwerking worden aan het eind van het jaar de saldi van de reserveringen en de verplichtingen overgeboekt naar het volgende dienstjaar. De reeds voldane verplichtingen worden automatisch geschoond. Verplichtingen in vreemde valuta worden automatisch omgerekend in de naar de voor het nieuwe jaar geldende plankoers voor die valuta.
3. De afsluiting van de administratie. Na afloop van het dienstjaar dient over de uitvoering verantwoording afgelegd te worden. Het is hiervoor noodzakelijk dat alle boekingen die betrekking hebben op dat begrotingsjaar in de administratie verwerkt zijn (dit betekent dat kasbeheer, tussenrekeningen en controlerekeningen geschoond moeten zijn). Er moet verantwoording worden afgelegd over de verschillende begrotingen.

3.4.3. Verantwoorden begrotingsuitvoering

De financiële verantwoording bestaat uit twee delen:

- De rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, voorzien van een toelichting en de Slotwet;
- De op rekening aansluitende saldibalans voorzien van een toelichting.

In de rekening wordt de werkelijke realisatie van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten afgezet tegen in de ontwerpbegroting voor dat jaar geautoriseerde budgetten voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en de geraamde ontvangstbedragen. Verschillen die een bepaald bedrag of percentage overschrijden moeten worden toegelicht. De rekening bevat informatie over het gevoerde beleid en beheer over het begrotingsjaar. Hierbij zal een toelichting worden gegeven over het algemene deel en een artikelsgewijze toelichting.

De controletaak heeft betrekking op de volgende drie eisen:

1. De kwaliteit van de inrichting;
2. De verantwoording dient een goede weergave te zijn van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten;
3. De verplichtingen, ontvangsten en uitgaven dienen rechtmatig te zijn.

Alle begrotingen en rapporten worden aangeboden aan de Algemene Rekenkamer en aan het Ministerie van Financiën.

De derde woensdag in mei is de verantwoordingsdag. De Minister zal dan een uitzetting geven over het gevoerde financiële beleid.

Na afsluiting van het begrotingsjaar zal een evaluatie plaats vinden, hierbij wordt aandacht besteed aan de wijze van boekingen en het bijhouden van financiële rekeningen.

3.5. Beheersen betalingsproces

Als de begrotingen rond zijn en het budget is toegewezen aan de budgethouder, kan deze de geplande activiteiten uit laten voeren.

Het betalingsproces heeft tot doel het verrichten van rechtmatige betalingen van het juiste bedrag aan de juiste crediteur binnen de daartoe gestelde betalingstermijn. De betaling vindt plaats nadat de crediteur aan al zijn verplichtingen heeft voldaan.

Het hanteren van functiescheiding is voorgeschreven bij het uitvoeren van het verplichtingen- en betalingsproces. Er moet een functiescheiding worden aangebracht tussen beheer, bewaring en registratie. Dit is een preventieve maatregel ter versterking van de interne controle ten behoeve van een rechtmatig en doelmatig financieel beheer.

Het proces voor het betalen van een factuur verloopt als volgt:

1. Agenderen;
2. Verifiëren;
3. Betalen.

3.5.1. Agenderen van documenten

Agenderen is het vastleggen van het betalingsdocument. Het agenderen wordt uitgevoerd door de agendafunctie. Om de snelheid van de betaling te behouden moet bij ontvangst het betalingsdocument direct worden vastgelegd.

Voorwaarde is wel dat voor een eenheid slechts één centraal factuuradres aanwezig mag zijn waar alle facturen en declaraties van de desbetreffende crediteur heen gezonden moeten worden. Het is niet toegestaan om facturen ergens anders in te dienen. Dit is nodig om de voortgangscntrole op ingediende facturen te behouden. Bovendien is het zo mogelijk om na te gaan welke facturen/ declaraties van welke crediteuren zijn ontvangen en welke daarvan betaalbaar zijn gesteld.

Bij het agenderen kunnen een drietal documenten voorkomen, namelijk:

- Facturen;
- Creditfacturen;
- Voorschotten.

Op de factuur moeten de volgende gegevens worden gemarkeerd:

- Factuurnummer, het nummer dat door het bedrijf aan de factuur is toegekend;
- Datum;
- Bedrag;
- Bankrekeningnummer van de crediteur.

Verder moet de factuur worden voorzien van een blokstempel, waarin extra gegevens kunnen worden vermeld.

In de blokstempel kunnen de volgende gegevens vermeld worden:

- Vreemde valuta;
- Voorschotfactuur;
- Spoedfactuur;
- Kortingsfactuur;
- Creditfactuur;
- Uniek declaratienummer.

Alle benodigde gegevens zijn nu gemarkeerd en de factuur heeft een eigen unieke code. De factuur kan worden vastgelegd in het computersysteem.

3.5.1.1. Agenderen van crediteurgegevens

De gegevens van een crediteur moeten op de juiste wijze worden vastgelegd.

De volgende gegevens moeten worden gecontroleerd:

- Naam;
- Adres;
- Woonplaats;
- Bankrekening.

In het computersysteem kunnen de volgende gegevens worden vastgelegd:

- Declaratienummer (KLU);
- Verificatiegroep;
- Valutasoort;
- Factuurbedrag;
- Factuurdatum;
- Factuurnummer;
- Debiteurennummer;
- Periode;
- Betalingstermijn;
- Soort factuur (gewone factuur of een credit factuur);
- Voorschot (alleen aangeven indien het een voorschot is).

3.5.1.2. Agenderen van facturen en declaraties

Bij het agenderen van facturen/ declaraties wordt onderscheid gemaakt in:

- Facturen voor uitgaven ten lasten van een verplichting. Facturen boven de € 1250,-.
- Facturen voor uitgaven ten laste van budget. Facturen onder de € 1250,- worden ten laste van een budget geboekt.

Vervolgens kan de factuur worden vastgelegd en wordt de koppeling gemaakt met reeds bekende gegevens van de crediteur. De factuur gaat nu voor de verdere verwerking en het betaalbaar stellen naar een verificateur.

Nu voorkomende problemen zijn alleen aanwezig indien het banknummer ontbreekt. Dan zal op een andere wijze de factuur moeten worden ingevoerd.

Verwachte toekomstige problemen zijn:

- Een factuur wordt vastgelegd tenzij die voor een andere directie is, hoe is de directiescheiding?
- Er zullen meer fouten worden gemaakt doordat de betalingen van meerdere directies door het CBD Defensie worden gedaan. Bovendien worden de betalingen van de Luchtmacht, Landmacht en Marine door één betaalkantoor gedaan.

3.5.2. Verifiëren

Het subproces verifiëren bestaat uit 2 onderdelen:

- Verifiëren;
- Verantwoorden.

3.5.2.1. Verifiëren van facturen met betrekking tot vliegtickets, autohuur en landingsgelden

Zodra een factuur is geagendeerd, gaat deze naar een van de verificateurs. Op de afdeling TL STAC werken er twee verificateurs. Zij behandelen de facturen van diverse onderdelen. Deze hebben beide een aparte soort facturen te verifiëren. Deze facturen betreffen de vliegtickets, autohuur en landingsgelden.

De door de kasfunctie ingevoerde crediteurgegevens worden gecontroleerd. Indien de factuurdatum en nummer niet geheel juist zijn, mag de verificateur proberen deze te wijzigen. Indien dit niet mogelijk is zal deze terug moeten worden gestuurd naar de agendeur om de

fout te herstellen. Indien de gegevens juist zijn, kan het te betalen bedrag worden verantwoord.

De verificateur dient alle facturen na te kijken en te verifiëren. De grootste groep is de dienstreizen van medewerkers van de Staf Tactische Luchtmacht. Voordat een dienstreis wordt ondernomen, dient eerst een diensaanvraag bij het hoofd van de afdeling ingediend te zijn en te zijn goedgekeurd. Dit vormt voor de verificateur het eerste document wat benodigd is voor de verificatie. Via een reisbureau, waarmee defensie connecties heeft, wordt de dienstreis en de tickets geboekt. In overleg wordt een prijs bepaald en de reis wordt bevestigd. Tegelijk met het uitprinten van deze tickets wordt ook een factuur geprint. Dit vormt het tweede document wat benodigd is voor de verificatie.

De twee bovengenoemde documenten moeten in overeenstemming met elkaar zijn wat betreft referentienummer. Hiermee kunnen alle gegevens over de dienstreis opgevraagd worden. Via diverse programma's kan gecontroleerd worden of de gegevens op de factuur overeenkomen met die op de diensaanvraag. Dit behelst de personen (aantallen + namen), onderdeel, data, prijs.

Verder wordt gekeken of de gegevens op de factuur, bestelorders en prestatieverklaring overeenkomen.

Iedere week wordt een verzamelstaat uitgedraaid met daarop alle facturen van een week. Aan de hand van de diensaanvragen kan gecontroleerd worden of alle facturen aanwezig zijn en of deze ook correct zijn. Als eerste worden alle facturen afgevinkt om te controleren of zij daadwerkelijk allemaal aanwezig zijn. Vervolgens worden zij afgevinkt als alle gegevens blijken te kloppen.

De rekeningen op de verzamelstaat worden betaald op een Tussenrekening. Vervolgens worden door middel van journaalposten de kosten van de Tussenrekening naar de juiste kostenpost belast.

3.5.2.2. Journaliseren

Daarna moeten de facturen verantwoord worden, wat inhoudt dat zij betaalbaar gesteld kunnen worden. Hiervoor moeten van alle facturen journaalposten gemaakt worden, zodat over gegaan kan worden tot betaling van deze facturen. Als eerst moeten alle facturen ingeschreven worden op volgnummer. Dit is weer ingedeeld per directie/onderdeel. Vervolgens wordt dit per directie gejournaliseerd. Journaalposten dienen om het budget van de budgethouder te belasten.

De eindbedragen van de journaalposten dienen in overeenstemming te zijn met de eindtotalen die op de verzamelstaten staan. Verschillen kunnen verklaard worden door incomplete facturen die zodoende nog niet ingevoerd en gejournaliseerd kunnen worden. Als deze eindtotalen kloppen kan de factuur gejournaliseerd worden en overgedragen aan de autorisator.

Voor de facturen voor de huur van auto's werkt het systeem hetzelfde. Op de tickets die uitgedraaid worden staat direct ook of er een auto gehuurd wordt. Middels de diensaanvraag kunnen de gegevens van de persoon(en) die meegaan, gegevens van de auto, prijzen gecontroleerd worden.

Taak van de verificateur is om een splitsing te maken tussen de verschillende gegevens en deze afzonderlijk in te boeken. Via een programma kunnen alle gegevens over de auto's en de huur hiervan in alle landen opgezocht worden, om zo de bedragen die op de facturen vermeld staan te controleren en te kunnen verifiëren. Mochten de gegevens op de factuur niet overeenstemmen met die in het programma, kan contact gezocht worden met de leverancier om zo tot een oplossing te komen.

Defensie doet slechts zaken met enkele verhuurbedrijven te weten AVIS, Budget en Hertz. Dit is uit praktische overwegingen zo gegroeid. Mochten er problemen zijn of vragen kan heel gemakkelijk de helpdesk benaderd worden.

De landingsgelden worden doorbelast aan de onderdelen die verantwoordelijk zijn voor deze uitgaven. Is de factuur slechts bedoeld voor één onderdeel wordt deze doorgestuurd, zijn er echter meerdere onderdelen bij betrokken dient op het Hoofdkwartier een verdeelsleutel gemaakt te worden. Aan de hand hiervan wordt het factuurbedrag doorberekend. De factuur wordt opgestuurd naar de onderdelen alwaar getekend moet worden voor akkoord. Zodra de getekende factuur terug is op het Hoofdkwartier, is hij compleet verklaard. De factuur wordt echter reeds betaald als hij nog incompleet is.

Voordat de factuur daadwerkelijk geboekt gaat worden, wordt middels een brief of fax het onderdeel op de hoogte gesteld van de boeking.

3.5.2.3. Verifiëren van facturen van vliegopleidingen en DTO contracten

De tweede verificateur van de TL STAC behandelt de facturen die betrekking hebben op:

- Vliegopleidingen in overeenkomst met de Amerikaanse overheid;
- Vliegopleidingen bij buitenlandse firma's;
- DTO contracten.

Voor deze facturen gelden dezelfde regels als voor de hierboven genoemde facturen. Zij doorlopen ongeveer hetzelfde traject. Veranderingen hierop zijn hieronder beschreven.

De verificateur controleert de crediteur op de geleverde prestaties. Dit betekent dat er gecontroleerd wordt op:

- De vliegopleiding of het DTO contract betreft de juiste 'diensten' (qua kwaliteit, aantal, plaats en tijd);
- De juiste prijs is in rekening gebracht. (rekening houden met kortingen, vrachtkosten, invoerrechten en BTW);
- Er is aan de standaard voorwaarden voldaan;
- De uitgave is ten laste van het juiste budget c.q. verplichting gebracht.

Verder wordt gekeken of de gegevens op de in het dossier (de factuur), bestelorders en prestatieverklaring overeenkomen. Na het verkrijgen van een prestatieverklaring/leveringsverklaring kan worden betaald.

Nadat een factuur is geverifieerd moet deze worden verantwoord. Dit betekent dat het te betalen bedrag ten laste van het budget c.q. verplichting moet worden geboekt.

Momenteel doen de verificateurs van de TL STAC de meeste zaken met:

- Het reisbureau KLu van de Staf TL;
- De agendeurs die de facturen in boeken en voorbereiden;
- De firma's zelf, die de facturen sturen,
- Autorisator, hoofd van het bureau;
- DP (Directie Personeel) voor de autohuur/ dienstaanvraag.

3.5.2.4. Verwachte problemen

Mogelijke problemen die verwacht worden bij de invoering van een Centraal Betaalkantoor Defensie voor de functie van verificateur zijn:

- het ontstaan van zogenoemde 'klikjes' van Luchtmacht, Landmacht en Marine. Iedereen wil zijn eigen taken behouden;
- Aanloop van de facturering. Er moet één centraal punt zijn waar alle facturen binnen komen. Verwacht wordt dat de facturen op het verkeerde bureau terechtkomen en dat er niets met de factuur gedaan zal worden;
- Opleveringsverklaringen blijven in het Hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht. Een factuur zal dus voor de volledige afwerking eerst naar het CBD moeten om daar ingevoerd te worden, terwijl het Hoofdkwartier de opleveringsverklaring daar ook heen stuurt. In uitzonderingsgevallen zal de factuur naar het Hoofdkwartier worden gestuurd om daar te worden voorzien van een opleveringsverklaring en daarna weer terug naar het CBD om daar betaalbaar gesteld te worden en ook daadwerkelijk betaald te worden.

3.5.2.5. Budget mogelijkheden

Er wordt een behoefte gesteld, deze wordt geautoriseerd, vervolgens wordt de verplichting vastgesteld. Er wordt een betalingsdossier gemaakt met daarin het opgemaakte contract. De FMS (Foreign Military Sales) declaraties gaan eerst naar de autorisator die een interne factuur opmaakt, vervolgens worden ze geagendeerd en daarna worden ze afgedaan in het systeem. De uitgaaf wordt ten laste van de defensiebegroting verantwoord. Een overeenkomst die als verplichting is vastgesteld kan via een budgetsleutel worden gekoppeld aan een budget.

3.5.3. Betaalbaar stellen

In het deelproces betaalbaar stellen wordt gecontroleerd of de geverifieerde facturen/ declaraties op een juiste manier zijn verwerkt. Dit wordt uitgevoerd door de autorisatiefunctie. De manier van controleren is vastgelegd in het controleprogramma.

Indien in de verificatie/ verantwoording van een factuur/ declaratie een fout zit wordt deze met een begeleidende brief ter correctie terug gestuurd naar de verificateur.

Het werk van de autorisator omvat veel verschillende taken. Deze omvat de controle op de betalingen, voorafgaand financieel toezicht en beheer (stand van de begroting, contracten, budgetbegroting), controle van de rekeningen behorende bij de contracten. Verder de realisatie van de begroting en autorisatie van verplichtingen, journaalposten, vorderingen, crediteuren en betaaladressen.

Daarnaast is de autorisator van de TL STAC belast met het beheer van FMS cases, (Foreign Military Sales) opleidingen die in de VS gevolgd worden. Hiervan wordt een interne factuur gemaakt die vervolgens door de agendeur ingeboekt wordt. Daarna verifieert en controleert een verificateur deze factuur en na de betaling ingevoerd te hebben, controleren zowel de autorisator als het sectiehoofd de betaling. Als alle gegevens kloppen kan de betaling doorgezet worden. Beide handtekeningen zijn benodigd voor de uiteindelijke betaling. Dit om zoveel mogelijk fraude uit te sluiten.

Na goedkeuring van de geverifieerde facturen/ declaraties worden de betaalseries (min de retourgestuurde facturen) overgedragen aan de Centrale Kasbeheerder van Defensie ter betaling aan de crediteur. Deze controleert of de gegevens overeenkomen (en niet gewijzigd zijn tijdens de verwerking). Afhankelijk van de uitkomst van de controle worden de rekeningen betaalbaar gesteld. Verder wordt gecontroleerd of het totaal bedrag wat van de rekening is geboekt juist is of dat meerdere betalingen niet zijn uitgevoerd. De geverifieerde facturen en declaraties worden opgeslagen in de betalingsdossiers en het archief.

Van de overgedragen betaalseries wordt een tape gemaakt. Deze tape wordt samen met een lijst met relevante informatie over de opgenomen betaalopdracht overgedragen aan de bank.

De personen met wie de autorisator het meest te maken heeft zijn in eerste instantie:

- De verificateurs, hij moet hun werk controleren;
- Agendeur, zij boekt de facturen in;
- Sectiehoofd, procuratie van de betalingen;
- Budgethouder voor het invoeren van de verplichtingen.

In de toekomst zal het Centraal Betaalkantoor Defensie een aantal taken in de reeks overnemen. Voor de functie van autorisator zal er niet veel veranderen. De functie gaat over naar het CBD. Voor de huidige autorisator zal het takenpakket veranderen. Het voorafgaand financieel toezicht en begrotingsbeheer blijven binnen het Hoofdkwartier, maar de controle op geleidelijsten en betaalseries valt weg.

3.5.3.1. Verwachte problemen

In de toekomst verwachten de autorisators wel enige complicaties bij het uitvoeren van hun werkzaamheden:

- Zij kunnen geen invloed meer uitoefenen op de betalingen en met name op het betaalmoment. Aan het einde van het jaar is het lastig in te schatten hoeveel budget er nog is en hoe dat zoveel mogelijk gebruikt kan worden;
- De informatiestromen (heen en weer sturen van documenten) zijn intensiever, omdat een aantal taken in het Hoofdkwartier verricht worden en een aantal taken op het Centraal Betaalkantoor Defensie verricht zullen worden. Hierdoor is het noodzakelijk dat een aantal documenten heen en weer gestuurd zullen worden. De factuur dient naar het CBD opgestuurd te worden, maar voor de controle zal contact opgenomen moeten worden met de onderdelen. Vooral voor diensten en de zogenoemde “huis, tuin en keuken” facturen zal dit een probleem zijn. De geleverde goederen kunnen via een intern systeem gecontroleerd worden;
- Er wordt verwacht dat door de twee bovengenoemde problemen een groot aantal facturen niet compleet gemaakt kan worden. Er zullen naar alle waarschijnlijkheid documenten in het proces verdwijnen. Hierdoor is het niet mogelijk om de factuur te betalen. Er zullen dan ook openstaande betalingen gaan ontstaan.

3.5.4. Kas- en rekeningbeheer

Het kas- en rekeningbeheer omvat het beheren van de contante gelden en de rekeningen waarmee de medewerkers van het onderdeel worden betaald in geval van uitzending of opdracht. Daarnaast omvat dit beheer ook de verwerking van de facturen die op het onderdeel binnen komen en het betalen van deze facturen. Voor een goed beeld hierover heeft de kasbeheerder van het onderdeel vliegbasis Volkel uitleg gegeven over zijn takenpakket.

3.5.4.1. Taken van de kasbeheerder

Een van de taken van de kasbeheerder is het zorgdragen voor de dagelijkse contante gelden. Samen met zijn plaatsvervanger en uitvoerder op het onderdeel, de kassier, draagt hij zorg voor deze contante gelden, hoewel deze de laatste jaren tot een minimum zijn beperkt. Sinds 1992 zijn de contante gelden afgenomen, aangezien de personele kosten te hoog werden en het risico te hoog is om veel contante gelden op de basis te houden. Daarnaast is het girale verkeer de laatste jaren steeds meer in opkomst gekomen.

Een andere taak van de kasbeheerder is de eindautorisatie van de facturen die geverifieerd en betaalbaar zijn gesteld. Er wordt per dag een uitdraai gemaakt van alle lijsten en van de bijbehorende facturen. Er dient minimaal 25 % van de dagelijkse facturen te worden gecontroleerd, maar in de praktijk zal een groter deel worden gecontroleerd. Via interne controlemaatregelen in het controleprogramma worden deze facturen geselecteerd. Daarnaast kan de kasbeheerder zelf ook facturen selecteren voor controle. De voorschotten dienen in ieder geval voor controle te worden aangeboden en daarnaast is het de vrije keuze van de kasbeheerder en het controleprogramma. In de praktijk worden de materiele facturen boven de € 1000 en de personele facturen boven de € 100 altijd voor controle meegenomen. Van deze laatste zit 70 % tot 75 % onder het genoemde bedrag, aangezien deze facturen meestal dienstreizen in het binnenland betreffen.

Een groot voordeel voor de kasbeheerder is het feit dat de verificateur en de kasbeheerder op één locatie zitten, waardoor een beter zicht gehouden kan worden op de facturen en eventuele problemen komen eerder naar boven. Tevens kunnen nieuwe medewerkers in dit proces meer begeleid worden bij de uitoefening van hun taken.

3.5.4.2. Verwerking van facturen

Op iedere factuur dient een stempel te staan met het nummer van de verificateur en zijn paraaf. Bij binnenkomst wordt er een blokstempel geplaatst door de agendafunctie, die de factuur inboekt. Vervolgens gaat een kopie van de factuur direct naar de budgethouder voor oplevering als het dossier niet aanwezig is en dan door naar de verificateur. Als het dossier echter wel aanwezig is, gaat de factuur direct naar de verificateur. Als laatste moet de kasbeheerder zijn stempel plaatsten voor goedkeuring en voor archivering. De bankfunctie haalt alle dubbele facturen uit het systeem voordat deze betaald worden.

Iedere factuur dient gestempeld te worden zodat deze administratief vernietigd kan worden door middel van de stempel. Bij dit onderdeel gebeurt dit door te stempelen, bij het CBD zal dit gedaan worden door middel van perforatie. Nadeel van deze tweede methode is dat er meerdere facturen tegelijk geperforeerd kunnen worden, zodat de mogelijkheid bestaat dat er een factuur administratief vernietigd wordt zonder dat deze betaald is.

Bij het bureau kasbeheer werken een drietal mensen:

- Agendaris;
- Medewerker kasbeheer (contante gelden);
- Kasbeheerder (hoofdcontrole van de medewerkers kasbeheer).

3.5.4.3. Kasontvangsten en betalingen

Eén keer per maand wordt een proces verbaal opgemaakt van de aanwezige gelden en geldswaardige papieren. De kas wordt wekelijks opgemaakt en geboekt in het systeem. Ontvangsten kwamen tot 1 april ongeveer 3 keer per week binnen, na deze datum nog ongeveer 3 keer per maand en deze zijn voornamelijk van het bedrijfsrestaurant en de shop. De ontvangsten bedroegen tussen de € 10.000 en € 15.000 per week, tegenwoordig is dit ongeveer € 1.200 per maand. Dit kan worden verklaard omdat Paresto zelf zijn afdracht regelt van het geld. Dit is reeds vooruitlopend op het feit dat de kasbeheerder weg zal gaan na de invoering van het CBD.

Betalingen (voornamelijk voorschotten) zijn van wisselende frequentie, alleen in noodgevallen wordt dit gedaan. Dat wil in de praktijk zeggen, als er minder dan 5 dagen zitten tussen de werkopdracht en het daadwerkelijke vertrek van de medewerkers van dit onderdeel. De betalingen variëren van € 200 - € 300 tot € 5.000.

Bij storingen aan vliegtuigen in het buitenland moet het reparatieteam naar dit vliegtuig gestuurd worden. Hierdoor zullen zij op korte termijn vertrekken en maken zij gebruik van voorschotgeld in contanten. Als er meer dan 5 dagen zitten tussen de opdracht en het vertrek wordt het voorschot giraal overgemaakt. Internetbankieren en automatische incasso zijn vanwege de comptabiliteitswet niet mogelijk.

3.5.4.4. Rekeningbeheer

De kasbeheerder heeft een 5-tal rekeningen die gebruikt worden als tussenrekening. Hierop worden de voorschotten op de salarisbetalingen gedaan, contante rekening bij overlijden of nieuwe medewerker, vredesoperaties en een controle tussen het CAS systeem en de contante gelden.

Daarnaast heeft hij nog een aantal andere rekeningen waarop contante betalingen, bank, schulden en vorderingen, bankopdrachten, functionele voorschotten, betaalkaarten en fondsen van het Ministerie kunnen worden geboekt.

Bij verrekeningen tussen Krijgsmachtdelen zal DCKlu deze rekening betalen en deze boeken op een tussenrekening. Vervolgens wordt gecontroleerd of de prestatie daadwerkelijk geleverd is. Bij het CBD zullen deze bedragen direct worden doorbelast. Probleem hierbij is om het goede budget te belasten. Zodra het verkeerde budget belast is, zal dit weer gejournaliseerd moeten worden en handmatig teruggedraaid worden.

Fondsen zijn alles wat met de bankrekening van de kasbeheerder te maken heeft. Hierop wordt een dagelijkse saldering toegepast, wat inhoudt dat de rekening iedere dag op € 0 gesteld wordt. Het verschil wordt bij en afgeboekt naar het Ministerie. Bij de jaarafsluiting moet het saldo totaal op € 0 uitkomen.

Voor het onderdeel vliegbasis Volkel zijn een twaalfstal creditcards beschikbaar. Aan iedere creditcard zit een derdenfonds vast. Zodra de rekening binnenkomt wordt deze direct betaald, echter deze kan niet op de begroting verantwoord worden. Dit is de reden waarom de gelden tijdelijk op een derdenfonds worden geboekt. Na thuiskomst van de persoon moet deze verantwoorden waar alle gelden aan zijn besteed.

De overige derdenfondsen zijn nodig voor de winkel van welzijnszorg, winstopbrengsten CWP (Commissie Welzijn Personeel), incidentele reünie voor het squadron, creditcards en voor functionele voorschotten, kas voorschothouders en lokale verwerving.

Op uitzending is er meestal geen contact met de (administratie)systemen van de Koninklijke Luchtmacht. Dit houdt in dat er meer kasgelden aangehouden moeten worden, en dat er meer met de creditcards betaald zal worden. Enige problemen die zich voordoen op een uitzending zijn de taal van het land, noodzaak veel cashgeld aan te houden, alle transacties moeten administratief goed verwerkt worden. Voor een lange uitzending is het noodzakelijk dit op de computer te doen, voor een korte uitzending kan dit ook op papier verwerkt worden. Eén persoon wordt aangewezen tot de financieel verantwoordelijke voor de uitzending. Naderhand wordt samen met de kasbeheerder een controle uitgevoerd van alle gedane uitgaven en inkomsten. Dit kan aan de hand van de gelden die weer mee terug genomen worden of via bewijsstukken van de betalingen.

Hoe het CBD zal worden ingericht wat betreft de functie van de kasbeheerder, is nog niet geheel duidelijk. De werkzaamheden zullen grotendeels hetzelfde blijven. Onduidelijk is nog wat er met de T-rekeningen gedaan zal worden. Ook is het de vraag wat er wel en wat er niet tot het betaalproces behoort. Met journaalposten moet goed worden uitgezocht hoe de belastingen geboekt moeten worden.

De gevolgen van het verdwijnen van het kasbeheer op het onderdeel zijn dat de doorloop niet optimaal is, leveranciers sturen aanmaningen en zullen na verloop van tijd geheel niet meer leveren. Een percentage van 25 tot 30% van de materiële facturen en 7 tot 9% van de personele facturen betreft staat langer dan 2 maanden open voordat deze betaald wordt. Redenen hiervoor zijn de onderbezetting op het onderdeel en onduidelijkheden over de factuur.

Voordat er verder gegaan kan worden met de overgang naar het CBD, zal eerst duidelijkheid geschapen moeten worden omtrent de definitie van een vordering. Het is nog niet duidelijk welke vorderingen het CBD gaat overnemen, zoals voorschotten dienstreizen, verschillende soorten voorschotten op de wedde (salaris), inhoudingen i.v.m. schade of vermissing van materialen en het proces met betrekking tot de afhandeling van Krijgstuchtelijke Geldboetes.

3.5.4.5. Afhandelen incomplete facturen/ completeren

Indien een factuur incompleet wordt betaald zal dit met een speciale code vastgelegd moeten worden. Indien de verificateur de benodigde documenten aanwezig acht waaruit blijkt dat de verplichtingen zijn nagekomen kan de factuur compleet gemaakt worden

Hoofdstuk 4: SOLL-situatie

Het CBD is belast met het betalen. Daarom blijft het hele begrotings/ betalingsproces hetzelfde. Alleen agenderen, verifiëren en betaalbaar stellen zullen overgaan naar het CBD.

4.1. Agenderen

Agenderen is het vastleggen van het betalingsdocument in de administratie. Het agenderen wordt uitgevoerd door de agendafunctie. Om in de toekomst de snelheid van de betaling te behouden moet het volgende gebeuren:

- Er zal een datum moeten worden vastgesteld waarop het CBD adres het factuuradres wordt. De postbusnummers zijn aangevraagd. Vanaf dat moment zullen alle facturen bij de regiokantoren van het CBD terechtkomen;
- De originele facturen zullen rechtstreeks naar het CBD worden gestuurd;
- Op alle facturen zal een uniek nummer moeten staan die tevens in het contract is opgenomen zodat duidelijk te zien is welke factuur bij welke opdracht (contract) hoort;
- Bij ontvangst van het betalingsdocument moet deze direct worden vastgelegd in het systeem. Bovendien moet op de factuur de datum van binnenkomst worden gezet;
- Controleer of een verplichting is aangemaakt in het systeem.

4.1.1. Agenderen van facturen en declaraties

Het CBD agendeert alle facturen/ declaraties.

Er zal door de verschillende defensieonderdelen zo veel mogelijk met verplichtingen moeten worden gewerkt. (Boven de € 1250,- is het maken van een verplichting verplicht.) De betaling van facturen waarvan een verplichting aanwezig is zal door het CBD worden gedaan. Dit heeft verschillende voordelen, namelijk:

- Hierdoor hoeft het desbetreffende krijgsmachtdeel het administratieve proces niet zelf uit te voeren. Dit is handig want alle administratieve krachten zullen overgaan naar het CBD;
- Men creëert een professionele uitstraling naar de buitenwereld toe. Door een beperkt aantal factuuradressen (een per regiokantoor) te hebben, één huisstijl en één manier van werken kom je naar de leverancier toe professioneler over.

Facturen die binnenkomen zonder dat daarvan een verplichting is opgenomen in het systeem kunnen niet direct betaald worden door het CBD. De kopiefactuur wordt uitgezet bij het desbetreffende krijgsmachtsdeel voor certificering.

Voor facturen zonder verplichting is het volgende van belang:

- Stuur de originele factuur naar het CBD;
- Zorg dat de naam van het defensieonderdeel en de betreffende afdeling ten alle tijden vermeld wordt op de factuur. (Dit maakt het zoeken naar de eigenaar makkelijker.)

4.1.2. Agenderen van crediteurgegevens

De gegevens van een crediteur moeten op de juiste wijze worden vastgelegd. Zoals dit in de oude situatie ook gebeurde, dit betekent dat wordt gecontroleerd op: naam, factuuradres, woonplaats en bankrekening. Indien de gegevens niet correct zijn zullen de gegevens gewijzigd moeten worden.

Doordat het agenderen door een nieuwe instantie, het CBD, wordt gedaan, kan men regelgeving voorschrijven met betrekking tot de wijze van invoeren. Zeker bij het systeem dat nu gebruikt wordt heeft de manier waarop gegevens worden ingevoerd invloed op de vindbaarheid van de gegevens.

De vast te leggen gegevens worden door de agendafunctie gemarkeerd. Men zal verder op dezelfde wijze blijven werken. De facturen zullen nog steeds worden voorzien van een uniek declaratienummer en verder moet de factuur worden voorzien van een blokstempel, waarin extra gegevens kunnen worden vermeld.

Na registratie wordt de factuur voorbereid voor verificatie. Dit betekent dat bij de factuur enkele documenten worden gevoegd (bijvoorbeeld de bestelorder, referentiedossier, prestatieverklaringen en overige relevante documenten). De factuur wordt daarna doorgestuurd naar de verificatie afdeling. Van facturen afkomstig van buiten Nederland of een factuur waarop geen BTW is vermeld moet een kopie gemaakt worden voor de BTW-aangifte. Deze kopie dient gegeven te worden aan de afdeling die belast is met de BTW aangifte.

4.2. Verifiëren

Bij het verifiëren en betaalbaar stellen moet op de volgende dingen gelet worden:

- De rechtmatigheid, juistheid en getrouwheid van de factuur;
- Is er een verplichting in het systeem, zodat deze factuur betaald kan worden?
- Is er een contract waaruit blijkt dat er opdracht is gegeven voor deze diensten/ werkzaamheden?
- Door wie is getekend? (hiervoor zal een handtekeningen register aanwezig moeten zijn omdat het onmogelijk is voor het CBD om te weten van wie welke handtekening is);
- Is de tekenend persoon bevoegd om te tekenen? (hiervoor moet een bevoegdheden register aanwezig zijn om te zien wie welke bevoegdheden heeft);
- Komen de gegevens op de factuur, bestelorder en prestatieverklaring overeen? Heeft de leverancier zich gehouden aan de kwaliteitseisen?
- Is het geleverde besteld?
- Is er (op de juiste plaats) geleverd?
- Is er op de juiste tijd geleverd?
- Verwijst de leverancier naar de bestelorder?
- Kloppen prijs, hoeveelheid en kwaliteit?
- Is aan de standaard voorwaarden voldaan?
- Wordt de factuur naar het juiste adres gestuurd?
- Indien nodig, is er een kopie-factuur naar de opdrachtgever gestuurd?
- In het geval van een buitenlandse bestelling is een kopie-factuur verstuurd naar de fiscale/ douane afdeling?
- Moet er een keuring plaatsvinden?
- Wordt de uitgave ten laste van het juiste budget gebracht?
- Zitten de benodigde documenten in het betalingsdossier?
- Is het betalingsdossier aanwezig?
- Is de factuur akkoord bevonden?

Het subproces verifiëren bestaat uit 2 onderdelen:

- Verifiëren
- Verantwoorden

Als eerste wordt de volledigheid van de aangeleverde verificatiedocumenten gecontroleerd. Daarna wordt de factuur op basis van de verificatiedocumenten, de bestaande regelgeving, checklist verificatie, handboek financieel beheer en handtekeningen bevoegdheden register geverifieerd. De crediteurgegevens worden gecontroleerd, indien de crediteurgegevens niet geheel juist zijn moeten deze gewijzigd worden. Wanneer de verificateur dit niet kan, zullen de gegevens terug gestuurd worden naar de agendafunctie. Indien de gegevens juist zijn beantwoord, kan het te betalen bedrag worden verantwoord.

Nadat de verificatie en verantwoording van de factuur/ declaratie heeft plaatsgevonden, wordt de factuur/ declaratie geparafeerd en opgenomen in de betaalserie. Deze betaalserie wordt aangeboden aan de sectie eindcontrole en autorisatie die zorgt voor controle en betaalbaarstelling van de in de betaalserie opgenomen facturen/ declaraties.

4.3. Betaalbaar stellen

Bij het betaalbaar stellen wordt door de autorisatiefunctie aan de hand van een betaalserielijst gecontroleerd of de geverifieerde facturen/ declaraties op een juiste manier zijn verwerkt. De manier van controleren zal hetzelfde verlopen als voor oprichting van het CBD. Wanneer in de betaalserie geen fouten zijn gevonden kan de serie in zijn geheel betaald worden. Indien in de verificatie/ verantwoording van een factuur/ declaratie een fout zit, wordt deze met een begeleidende brief, waarin het mankement wordt genoemd, ter correctie terug gestuurd naar de verificateur.

Na goedkeuring van de geverifieerde facturen/ declaraties worden de betaalseries (min de aan de verificateur retourgestuurde factuur) geautoriseerd in het systeem. Van de goedgekeurde betaalserie wordt in het systeem een controletotaal gemaakt. De controletotalen (in het systeem) van één dag moeten worden gecontroleerd met het banksaldo. Het vorig saldo min het te betalen totaal (van de betaalserie) is het nieuwe tegoed op de bank. Deze totalen worden geautoriseerd in het systeem. Hierna zullen de betalingen worden opgenomen in het Centrale Betalingsverkeer Defensie. De volgende dag wordt gecontroleerd of de betaalserie in zijn geheel is betaald of dat tijdens de verwerking facturen zijn geweigerd. Van de geweigerde facturen moet worden uitgezocht waarom ze zijn geweigerd. De geverifieerde facturen en declaraties moeten administratief worden vernietigd. Dit betekent geperforeerd en opgeslagen in het archief. De facturen worden in het archief op volgorde van declaratienummer gelegd. De in het archief aanwezige facturen dienen 7 jaar bewaard te worden.

4.4. Overige taken

4.4.1. Reisdeclaraties

De invoer, verwerking en betaalbaar stellen van reisdeclaraties zal totdat overgegaan wordt op het nieuwe systeem, genaamd DIDO (m.b.v. Modernisering Reisdeclaratie Proces) op dezelfde manier verlopen als nu.

Een ontvangen reisdeclaratie wordt in deze overgangssituatie aan de hand van regelgeving geverifieerd. Het verifiëren houdt in handtekeningcontrole, controle op volledigheid en juistheid van de bewijsstukken en juistheid van aanspraken ingevolge de regelgeving. De

factuur wordt op dezelfde manier geregistreerd/ geagendeerd als een andere factuur en voorzien van een declaratienummer. Nadat hij betaalbaar gesteld is en geparafeerd, wordt hij opgenomen in een betaalserie. Via een controleprogramma wordt de declaratie gecontroleerd. Van elke serie goedgekeurde reisdeclaraties wordt een controletotaal gemaakt. De controletotalen dienen te worden geautoriseerd waarna ze opgenomen worden in de Defensiebetalingen. Van geweigerde declaraties dient uitgezocht te worden waarom deze zijn afgewezen. De betaalde reisdeclaraties worden administratief vernietigd. De reisdeclaraties worden gearchiveerd op declaratienummer en moeten zeven jaar bewaard worden.

4.4.2. Kasbeheer

Onder kasbeheer wordt verstaan ontvangsten en uitgaven (contant of op eigen bankrekening) en contante voorschotbetalingen, bijzondere financiële handelingen. Onder bijzondere financiële handelingen vallen: kruisposten, wisselen van valuta's, registratie van dagafschriften van de bank, registratie van reçu's en het beheer van derden fondsen. Slechts enkele medewerkers worden aangewezen om dit kasbeheer te voeren. Aan het eind van elke kalendermaand wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde kasbeheer. Bij het betreffende regiokantoor is een medewerker belast met het toezicht op het gevoerde kasbeheer. Hij moet erop toezien dat een actuele administratie wordt gevoerd en dat de geldende voorschriften in acht worden genomen. Naast de aangewezen kasbeheerders zal kasbeheer ook worden uitgevoerd bij de regiokantoren en bij operationele eenheden van Defensieonderdelen. Bij deze eenheden zijn kasbeheerders of dienstvoorschothouders werkzaam die organiek geplaatst zijn bij de betreffende eenheid of deel uitmaken van een regiokantoor CBD.

4.4.3. Het vorderingbeheer

Het vorderingbeheer betreft de zorg voor het opstellen en registreren van een vordering en de inning van de aan Defensie toekomende gelden. Oftewel het zorgdragen dat, naar aanleiding van verleende diensten en/ of geleverde goederen, door het instellen van vorderingen, de rechten op ontvangsten en de feitelijke ontvangsten rechtmatig en tijdig tot stand komen en dat de vorderingen en ontvangsten juist, tijdig en volledig in de administratie worden opgenomen.

Een vordering kan ontstaan bij een defensieonderdeel en/ of moet zijn opgesteld naar aanleiding van aangeleverde informatie en/ of is het gevolg van een contractuele verplichting en/ of een gevolg van een onjuist betaling c.q. onverschuldigde betaling.

Van belang is dat de reden waarom de vordering wordt opgesteld duidelijk en rechtsgeldig is, dat het bedrag op een juiste wijze berekend is en dat aangegeven wordt hoe en wanneer moet worden betaald.

Nadat de vordering volledig is geregistreerd dient de debiteur schriftelijk te worden geïnformeerd door middel van een formele brief en (indien mogelijk) een factuur. Deze brief dient te worden verzonden door het desbetreffende regiokantoor CBD. Ter informatie gaat een afschrift van de correspondentie naar de oorspronkelijke indiener van de vordering.

De vordering wordt geregistreerd met een uniek vorderingsnummer (dit nummer moet bekend gemaakt worden aan de debiteur). Het defensieonderdeel waar de behoefte bestaat is

verantwoordelijk voor het aanleveren van de noodzakelijke onderbouwing van de vordering, de te verrekenen bedragen en de tarieven. De ontvangsten op de vorderingen worden aan de hand van het vorderingsnummer geboekt/ verwerkt. De ontvangsten die niet direct kunnen worden gekoppeld aan een openstaande vordering, veelal door het ontbreken van het vorderingsnummer, worden ontvangsten in onderzoek genoemd. Deze worden overgedragen aan de vorderingbeheerder van het betreffende regiokantoor.

4.4.4. Het rekeningbeheer

Het Ministerie van Defensie heeft een aantal rekeningen, te weten rekeningen van uitgaven en ontvangsten binnen begrotingsverband, rekeningen van uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband, rekening courant met MINFIN, rekening van liquide middelen, en rekeningen die betrekking hebben op nevenadministratie en overige rekeningen. Ieder regiokantoor is verantwoordelijk voor de aan hem toegewezen rekeningen wat betreft bewaking en afdoening van de bedragen die op die rekeningen worden geboekt. Dit houdt in het juiste gebruik van de rekeningen, de verantwoording van de rekening en de tijdige afdoening en de saldi van de rekening door verrekening of overboeking. Deze bewaking dient permanent te zijn in verband met de snelle en juiste afsluiting van de jaarlijkse defensiebegroting. Minimaal één maal per maand moet de beheerder een overzicht ontvangen van de opbouw van de rekeningen. Duidelijk moet zijn wie op de rekening heeft geboekt, wat de grondslag of reden is voor de boeking, wat er met de onderliggende bedragen moet gebeuren in het vervolgtraject. Daarnaast moeten de vervolgacties duidelijk zijn. Er moet worden toegezien op een juiste uitvoering van het gevoerde rekeningbeheer.

4.4.5. Het uitvoeren van bijzondere financiële processen (valutamanagement, FMS, NAMSA, BWB, kooplog etc)

Defensie is voor de verwerving van bepaald defensiemateriaal en/ of bepaalde diensten gehouden deze op een andere manier te verwerven dan bij de gebruikelijke verwerving van commerciële goederen.

Omdat het CBD alle betalingen voor heel Defensie gaat waarnemen zal zij bij haar taken meer werkzaamheden overnemen van de afdelingen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de bijzondere financiële processen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Valutamanagement
- FMS (foreign military sales)
- NAMSA (NATO Maintenance and Supply Agency)
- BWB (Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung)
- Kooplog

Deze lijst is niet uitputtend. Doordat financiële processen lange tijd decentraal geregeld zijn geweest is er geen totaal overzicht van de afwijkende of bijzondere financiële processen. De desbetreffende afdelingen kunnen logischerwijs na die taken jarenlang uitgevoerd te hebben ook niet meer aangeven welke bijzondere processen onder hun taken vallen omdat deze taken normaal zijn geworden voor deze afdeling. Vandaar dat er geen uitputtende lijst van bijzondere financiële processen is.

Het CBD houdt zich in deze gevallen enkel bezig met de betaling van de facturen (of betalingsverzoeken) die binnenkomen. De afhandeling van de processen zal ook in de nieuwe situatie bij de desbetreffende afdeling uitgevoerd worden. De facturen/ betalingsverzoeken die volgen uit deze acties zullen dan bij het CBD betaald worden.

4.4.6. Fiscale en douanetechnische processen

Voor het uitvoeren van deze taken zal een aparte eenheid worden opgezet de DFDE (Defensie Fiscale en Douane Eenheid). Het doel van haar oprichting is te komen tot een efficiëntere en effectievere werkwijze, dit ter verdere beperking van de financiële risico's. Haar taken houden in:

- het verzorgen van aangiften Omzetbelasting, douaneaangiften en aangiften voor accijnzen indien defensie als belastingplichtige wordt aangemerkt;
- Het optreden als vergunninghouder bij de diverse opslagregimes;
- Het voeren van overleg met belastingautoriteiten in binnen- en buitenland omtrent het juist toepassen van regelgeving.

Hoofdstuk 5: Vergelijking IST met SOLL

5.1. Verantwoordelijkheden CBD en TL STAC

Om een plezierige werksituatie te verkrijgen en behouden moet duidelijk worden gemaakt welke verantwoordelijkheden het Centraal Betaalkantoor Defensie heeft en welke verantwoordelijkheden de TL STAC heeft. Zeker voor de mensen die zowel met het onderdeel als met het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) te maken krijgen is het belangrijk te weten welke verantwoordelijkheden bij wie liggen. De verantwoordelijkheden zullen hieronder worden opgesomd.

Uitgangspunten voor de relatie tussen het CBD en de TL STAC zijn:

- Het Centraal Betaalkantoor Defensie moet de informatie verkrijgen die nodig is om de taken (rechtmatig en tijdig) uit te kunnen voeren;
- De werkzaamheden die het betalen met zich meebrengt op de TL STAC moeten zo beperkt mogelijk zijn. Dit betekent dat veel taken overgedragen moeten worden aan het Centraal Betaalkantoor Defensie;
- Het Centraal Betaalkantoor Defensie zal niets wezenlijk veranderen aan het betaalproces. Dit betekent dat de huidige regelgeving omtrent de betalingen zo ver mogelijk zal worden gehandhaafd;
- De facturen zullen regionaal verdeeld worden over de betaalkantoren. Die taken die te specifiek zijn om bij ieder kantoor plaats te vinden zullen uit doelmatigheidsoverwegingen daar worden uitgevoerd waar ze het meeste voorkomen. Dit om dicht bij de klant te kunnen zitten.

Verantwoordelijkheden van het Centraal Betaalkantoor Defensie:

- Het verwerken en tijdig betaalbaar stellen van facturen/ declaraties;
- Het verwerken en betaalbaar stellen van reisdeclaraties, voor zolang dit nog noodzakelijk is;
- Het uitvoeren van het kasbeheer;
- Het vorderingen beheer;
- Het rekeningbeheer met betrekking tot het betalingsverkeer;
- Het beheer van fiscale en douane technische processen;
- Het opstellen van een financieel dossier, indien de opdracht/ levering meer dan € 1250,- betreft en hiervoor een verplichting is vastgelegd (de benodigde documenten moeten naar het CBD worden gestuurd);
- Het controleren en behouden van de rechtmatigheid van de betalingen en ontvangsten van de betalingen gedaan door het Centraal Betaalkantoor Defensie;
- Indien de documenten tijdig worden aangeboden, de juistheid en tijdigheid van betalingen en ontvangsten garanderen;
- De juistheid en de verantwoording van de door het Centraal Betaalkantoor Defensie gedane betalingen en ontvangsten op basis van de verkregen informatie;
- Het voeren van een rekeningbeheer voor de rekeningen die betrekking hebben op het betalingsverkeer, hierbij moet rekening worden gehouden dat dit juist, volledig, tijdig en ordelijk verloopt;
- Het voeren van een vorderingen beheer. Hierbij moet worden gelet op de juistheid, volledigheid, de ordelijkheid en controleerbaarheid;

- Indien Defensie als belastingplichtig wordt aangemerkt, het correct verzorgen van omzetbelasting (aangiftes), douaneaangiften en aangifte van de accijns. Dit gebeurt op grond van de door de TL STAC beschikbaar gestelde gegevens;
- Verzorgen van een centrale afwikkeling van de betalingen en ontvangsten;
- Het verstrekken van informatie over de status van de facturen, declaraties en betalingen aan de TL STAC (indien door de TL STAC gewenst);
- Het leveren van de benodigde bijdrage om te komen tot een zo optimaal mogelijke eindejaarsrealisatie;
- Leveren van betalingsfaciliteiten bij vredesoperaties en oefeningen;
- Het leveren van faciliteiten met betrekking tot contant betalingsverkeer.
- Het betalen van de salarissen, het doorsturen van de door het defensieonderdeel aangeleverde tape met salarisbetalingen.

Verantwoordelijkheden TL STAC:

- Behoeftesteller maakt de behoeftestelling;
- Budgethouders maken verplichtingen aan;
- Verwerving en opstellen verwervingsdossier;
- Het opstellen van een verplichtingen dossier. Indien de betaling meer dan € 1250,- is zal een verplichting moeten worden opgenomen in het systeem. Hiervan hoeft dan geen betalingsdossier of financieel dossier te worden gemaakt;
- Indien de opdracht/ levering minder dan € 1250,- en er is geen verplichting aangemaakt dan zal door de TL STAC een beperkt financieel dossier of referentiedossier moeten worden opgesteld;
- Het verstrekken van benodigde informatie aan het Centraal Betaalkantoor Defensie. Het zal hierbij altijd gaan om documenten die ervoor zorgen dat de facturen rechtmatig kunnen worden betaald. Hieronder vallen de bestelorders, contracten, goedkeurende visum, prestatieverklaringen, keurings- en ontvangstbewijzen, beschikkingen. (hierbij horen ook een bevoegdheden register en handtekeningen register);
- Het beschikbaar stellen van informatie die nodig is voor het juist en tijdig instellen van vorderingen;
- Inrichten budgethouderschap en budgetbeheer inclusief de voorafgaande financiële toetsing.

Een bevoegdhedenregister is een register betreffende de verleende bevoegdheden, die financiële gevolgen kunnen hebben.

Een handtekeningenregister is een register waarin de namen en handtekeningen zijn opgenomen van de personen aan wie bevoegdheden, die financiële gevolgen kunnen hebben, zijn verleend.

5.2. Vergelijking IST met SOLL

5.2.1. Financieel beheer

Het financiële beheer zal volgens de bestaande regelgeving worden gevoerd. Dit betekent dat zowel de TL STAC als het CBD volgens de reeds bestaande regelgeving zal gaan werken. Het is van belang dat beide met dezelfde regelgeving werken zodat de processen zo veel mogelijk op elkaar aansluiten. Dit is zeker van belang voor de functies in de koppelvlakken.

Wanneer de functies agenderen, verifiëren en betaalbaar stellen overgaan naar het CBD zal het CBD alles overnemen zoals het is. Dit betekent dat alle mensen overgenomen worden en hun werkzaamheden. Voor alle werkwijze en regelgeving die afwijkend is op meerdere onderdelen, zal wel zo snel mogelijk een uniforme werkwijze worden bedacht. Wanneer dit eenmaal loopt zal worden gekeken naar vereenvoudigd verifiëren en DIDO. Dit zijn allebei maatregelen die ervoor zorgen dat de werklast daalt en dus kan het personeel teruggebracht worden. Een nadeel van het invoeren van DIDO is dat de invoering hiervan bij de defensieonderdelen niet gelijk loopt met de invoering bij het CBD. Dit moet wel op elkaar afgestemd worden anders kunnen er betalingsproblemen komen.

De facturen worden in de nieuwe situatie direct geboekt op het budget van de budgethouder. De budgethouder moet controleren of er geen bedragen van zijn budget zijn geboekt die niet bij hem horen. Momenteel kan de budgethouder bij een foute boeking op zijn budget naar de verantwoordelijke lopen om correctie. In de nieuwe situatie zal dit pressiemiddel verdwijnen. Fouten die vallen onder de verantwoording van het CBD, zullen ook door het CBD worden opgelost. Bij interne boekingen zal niemand de verantwoording kunnen nemen voor deze boekingen. Door een persoon aan te wijzen per agentschap die hiervoor verantwoordelijk is, kunnen dit soort fouten gecorrigeerd worden. Dit verschaft ook de budgethouder meer duidelijkheid en zekerheid. CBD zal zich niet bezig houden met de interne boekingen. Zij houdt zich slechts bezig met betalingen waar een factuur aan ten grondslag ligt.

Begroting

Het opstellen van de begroting blijft bij de TL STAC, dit zal conform de bestaande regelgeving worden gedaan. Er wijzigt niets aan dit proces.

5.2.2. Behoeftestelling, verwerven, nazorg

Er zal een verwervingsdossier en een financieel dossier moeten worden gemaakt van het verwervingsproces. De documenten voor het aanmaken van de dossiers zullen aangeleverd moeten worden door tussenkomst van de TL STAC aan het CBD. Het CBD stelt dan tenslotte een financieel dossier op.

Het verwervingsproces start met een behoeftestelling. De behoefte dient aan de TL STAC kenbaar te worden gemaakt. Verder dient de reguliere weg te worden doorlopen.

Na de behoeftestelling volgt het verwerven. Het verwerven zal door de verwerver gebeuren. Dit kan gewoon volgens de bestaande weg worden gedaan (mits de regels in acht worden genomen). Ook de nazorg fase wordt verzorgd door de TL.

Het enige wat hieraan veranderd is dat verplichtingen in de nieuwe situatie altijd in het systeem moeten worden opgenomen (tenzij deze minder zijn dan € 1250) zodat de link kan worden gelegd tussen de verplichting en de te betalen factuur. Ook het bijbehorende verplichtingen dossier wordt door de TL STAC gedaan.

Investeringsbegroting, exploitatiebegroting

Vervangingsprojecten blijven op de investeringsbegroting geraamd staan. Kosten voor de bedrijfsvoering blijven op de exploitatiebegroting geraamd staan. De investeringsbegroting en exploitatiebegroting voor de TL STAC wordt nog steeds door de bevoegde budgethouder opgesteld evenals de reserveringen die hij in de systemen vastlegt.

5.2.3.1. Verwachte problemen budgethouder

Momenteel kan er nog invloed uitgeoefend worden op de uitvoering van de begroting. Zodra het CBD is geïnstalleerd zal de invloed danig afnemen. De facturen zullen zeer massaal binnenkomen op het CBD en deze kan niet de facturen van een specifieke afdeling eruit selecteren. Hierdoor zal het noodzakelijk zijn om een zeer goede kasprognose te maken en begroting te realiseren en te allen tijde precies te weten welke facturen ontvangen zijn en voor betaling gereed liggen. Alleen op die manier kunnen de budgethouder en de controller het overzicht behouden op de budgetten.

Oplossing: Maak afspraken met het CBD over het betaalmoment. Een factuur die bij het CBD binnenkomt moet meteen geagendeerd worden. De datum van binnenkomst staat dus op de factuur vermeld. Er zal een maximum verwerkingstermijn moeten worden afgesproken.

Bijvoorbeeld: alle facturen dienen na binnenkomst binnen 10 werkdagen te worden betaald.

Wel zullen dan afspraken moeten worden gemaakt met de leverancier over het moment waarop de factuur wordt verstuurd. Zo kan het betaalmoment redelijk worden bepaald. Toch zal men ook beter in moeten schatten wanneer wat waarschijnlijk betaald gaat worden. De kasprognose moet beter worden ingedeeld, want er zullen met de komst van het CBD weinig mogelijkheden meer zijn om versneld of vertraagd te betalen. Doordat de agendafunctie de factuur bij registratie direct kan koppelen aan de verplichting kan meer inzicht worden verkregen in de situatie dan nu het geval is.

5.2.3. Begrotingsverantwoording

De begrotingsverantwoording blijft een van de taken van de controller. De functie controller zal niet door het CBD overgenomen.

Bureau Begrotingszaken

Voor het Bureau Begrotingszaken verandert er eigenlijk niets. Het enige verschil is dat de betalingen in plaats van door de Koninklijke Luchtmacht door het CBD worden uitgevoerd.

5.2.3.1. Verwachte problemen het Bureau Begrotingszaken

Door de invoering van het CBD verandert er op zich niet veel voor dit Bureau Begrotingszaken. Via de programma's NSK en PSA worden de salarissen van de militairen en de burgers betaald. Dit is een van de voornaamste taken van het Bureau Begrotingszaken om deze programma's bij te houden om de personeelsbegroting in de gaten te houden. Deze taak zal in de nieuwe situatie met het CBD ook onder dit Bureau vallen.

Ook wat betreft de betalingen die via het FMS (Foreign Military Sales) worden gedaan, zal er op zich niet veel veranderen. Vooral door de trainingen heeft het Bureau Begrotingszaken veel te maken met dit FMS systeem. Zij zorgen voor de voorschotbetalingen voor de buitenlandse instellingen. In de toekomst zullen de daadwerkelijke schattingen uitgevoerd worden door het CBD.

Voor met name de vliegopleidingen, oefeningen en trainingen wordt via FMS zaken gedaan met de VS. Deze buitenlandse instellingen willen slechts één aanspreekpunt hebben. Deze facturen komen binnen bij het CBD en moeten doorgestuurd worden naar de Tactische Luchtmacht voor de opleveringsverklaring. Deze instellingen willen geen verplichtingnummer op de factuur vermelden zodat op het CBD de factuur niet bij de verplichting kan worden gematched.

Oplossing: Het aanspreekpunt voor de FMS gevallen zal het Bureau Begrotingszaken blijven. Het CBD gaat zich wat betreft de FMS alleen bezig houden met het betalen van de facturen.

Wel moet worden aangedrongen op het vermelden van een nummer op de factuur, dit maakt het verwerken van de factuur een stuk eenvoudiger. Indien dit voor de leverancier(s) niet mogelijk is zal gezamenlijk tot een andere oplossing moeten worden gekomen.

De verwachting is wel dat het aantal (rente)claims voor het niet tijdig betalen van de facturen zal stijgen.

Oplossing: Indien de termijn waarop facturen betaald worden goed wordt afgesproken met het CBD zal het meevallen met de renteclaims. De verwachting is echter dat deze termijn in het begin niet gehaald zal worden wegens opstart problemen. De oplossing hiervoor is het opnemen in een Service Level Agreement (SLA's).

Rapportages

De rapportages zullen nog steeds door de Koninklijke Luchtmacht, in ons geval de TL STAC, worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor de verantwoordelijkheid met betrekking tot de maandstaten, het afsluiten van het begrotingsjaar en het verantwoorden van de begrotingsuitvoering.

De meest zichtbare veranderingen vinden plaats bij het betaalproces. Het CBD heeft als taak betalen. Ze zullen zich daarom niet daadwerkelijk bezig gaan houden met overige werkzaamheden. Het betaalproces bestaat uit de subprocessen agenderen, verifiëren en betaalbaar stellen. De taken die bij deze subprocessen horen zullen niet daadwerkelijk veranderen. Het CBD zal het betaalproces zo veel mogelijk volgens het 'oude' gebruikelijke systeem laten verlopen. Wel zullen een aantal praktische dingen wijzigen, deze wijzigingen zullen puntsgewijs worden toegelicht.

5.3. Agenderen

Locatie. Alle agenda functies zullen verplaatst worden van decentraal (de afdeling TL STAC) naar centraal (het CBD).

Factuuradres. De originele facturen moeten rechtstreeks naar het CBD. Dit betekent dat de leveranciers tijdig moet worden gemeld dat het factuuradres is gewijzigd. Uit het verleden is gebleken dat dit tijdig moet gebeuren omdat leveranciers dit niet zo snel wijzigen. Om ervoor te zorgen dat facturen snel betaald worden (en niet ergens in bureaulades blijven slingeren) is het belangrijk dat deze direct naar het juiste adres worden gestuurd.

Codes. Alle facturen moeten voorzien worden van een unieke code. Deze code dient in het contract te staan en op de factuur. De agendafunctie kan zo snel zien of de nummers overeenkomen. Dit bevordert de snelheid, de verificateur kan zo de gegevens van het contract snel vergelijken met de factuur.

Verplichting. Er moet gecontroleerd worden of een verplichting is aangemaakt in het systeem. Facturen boven de € 1250 zonder verplichting kunnen niet direct door het CBD worden betaald. Er dient een link aanwezig te zijn tussen de verplichting in de systemen en de factuur.

Samenwerken. De agendafunctie zal moeten samenwerken binnen het CBD en met andere financiële defensiemensen ook van de andere defensieonderdelen (Koninklijke Landmacht, Koninklijke Marine en Koninklijke Marechaussee).

Duidelijkheid. De defensieonderdelen zullen ervoor moeten zorgen dat de leverancier duidelijke facturen verstuurt. Dit betekent dat op alle facturen behalve het unieke nummer, ook het defensieonderdeel vermeld moet worden. Mocht een factuur voor het CBD niet betaalbaar zijn (wegens het ontbreken van een verplichting in het systeem) kan de eigenaar snel worden gevonden.

CBD regelgeving. Doordat de agendafunctie al lange tijd is gedecentraliseerd doet iedereen naar eer en geweten zijn werk maar weet niemand meer precies hoe het hoort te gaan. Doordat het nu één instantie is die betaald, kan uniforme regelgeving worden ingevoerd.

5.3.1. Verwachte problemen agenderen

Nu voorkomende problemen zijn alleen aanwezig indien het banknummer ontbreekt. Dan zal op een andere wijze de factuur moeten worden ingevoerd. Een factuur wordt vastgelegd tenzij die voor een andere directie is, hoe is de directiescheiding? Nu wordt de factuur elders vastgelegd en betaald.

Verwacht toekomstig probleem is:

- Er zullen meer fouten worden gemaakt doordat de betalingen van meerdere directies door het CBD Defensie worden gedaan. Bovendien worden de betalingen van de Luchtmacht, Landmacht en Marine door één betaalkantoor gedaan.
- Aanloop van de facturering. Er moet één centraal punt zijn waar alle facturen binnen komen. Verwacht wordt dat de facturen op het verkeerde bureau terecht kunnen komen en dat er niets met de factuur gedaan zal worden

Oplossing:

Het is volgens ons niet nodig een verdeling op directieniveau te maken. De facturen kunnen willekeurig over de agendafuncties worden verdeeld. Er zal ook geen rekening worden gehouden met het defensieonderdeel, alle onderdelen gebruiken toch hetzelfde betaalsysteem. Wel dienen alle gegevens aanwezig te zijn, zodat op een redelijke termijn de factuur behandeld kan worden. Daarnaast dient er een geïntegreerd personeelsbeleid gevoerd te worden, en dient de bedrijfscultuur enigszins los te worden gelaten.

5.4. Verifiëren

Locatie. Alle verificatiefuncties zullen verplaatst worden van decentraal (de afdeling TL STAC) naar centraal (het CBD).

Verplichting. Is er een verplichting aangemaakt in het systeem? Indien deze verplichting niet aanwezig is kan niet betaald worden. Het al dan niet aanwezig zijn van een verplichting geeft ook aan of er een verwervingsdossier aanwezig is.

Contract. Is er een contract waaruit blijkt dat opdracht is gegeven voor de diensten? Omdat men niet ziet of weet waar behoefte aan is, zal het contract nodig zijn om dit te controleren.

Handtekening. Er zal in een handtekeningenregister moeten worden gekeken of de tekenend persoon bevoegd is om te tekenen. Doordat een grote groep mensen binnen defensie bevoegd is zal men deze (lieft digitaal benaderbaar) moeten registreren.

Bevoegdheden. Er zal een register (lieft digitaal benaderbaar) moeten zijn waarin de bevoegdheden van de verschillende personen staan.

Factuuradres. Is de factuur rechtstreeks naar het CBD gestuurd?

Kopiefactuur. In sommige gevallen moet een kopiefactuur naar de opdrachtgever worden gestuurd, t.b.v. een subadministratie.

Fiscale- douane afdeling. Is het nuttig om een kopiefactuur naar de fiscale- douane afdeling te sturen.

5.4.1. Verwachte problemen verifiëren

Mogelijke problemen die verwacht worden bij de invoering van een Centraal Betaalkantoor Defensie voor de functie van verificateur zijn:

- Het ontstaan van zogenoemde 'klikjes' van Luchtmacht, Landmacht en Marine. Iedereen wil zijn eigen taken behouden.
- Opleveringsverklaringen blijven in het Hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht. Een factuur zal dus voor de volledige afwerking eerst naar het CBD moeten om daar ingevoerd te worden, vervolgens een kopie naar het Hoofdkwartier om daar opgeleverd te worden en daarna weer terug naar het CBD om daar betaalbaar gesteld te worden en ook daadwerkelijk betaald te worden.

Oplossing: Wanneer de agenda functie alles door elkaar agendeert krijgt iedere verificateur ook van alle defensieonderdelen facturen om te verifiëren. Separate opleveringsverklaring met het unieke verplichtingensnummer erop worden bij ontvangst (en keuring) opgestuurd naar het CBD. Deze facturen zijn al uniek dus maakt het niet uit hoe ze geagendeerd worden. Op deze wijze wordt het ontstaan van klikjes voorkomen.

De beginperiode van het CBD zal in zijn algemeenheid rommelig verlopen (niet alleen voor de agendafunctie) maar dit is een tijdelijk en niet voorkombaar probleem. Alle medewerkers van Defensie die op enige wijze te maken krijgen met het CBD dienen goed voorgelicht te worden over de op handen zijnde veranderingen. Zodoende kunnen zij beter en sneller werkzaam zijn in de nieuwe situatie.

Door de voorziene opstartproblemen zullen facturen langer blijven liggen, hierdoor zal de realisatie van de begroting in de beginperiode lager liggen. Het enige nadeel is dat de start van het CBD aan het eind van het boekjaar plaatsvindt dus tijdens het afsluiten van de begroting.

5.5. Betaalbaar stellen

Ook deze functie zal overgaan naar het CBD. Voor de inhoud van de functie zal er niet veel veranderen. De bovenstaande functies zullen in de nieuwe situatie ook op een locatie werken. Dit bevordert de samenwerking ten positieve.

Vernietigen van facturen. Het vernietigen van de facturen zal bij het CBD gaan door middel van het perforeren van de facturen.

Archief. De facturen dienen 7 jaar bewaard te worden.

De overige werkzaamheden zullen niet veranderen.

5.5.1. Verwachte problemen algemeen

In de toekomst verwachten de autorisators wel enige complicaties bij het uitvoeren van hun werkzaamheden:

- Zij kunnen geen invloed meer uitoefenen op de betalingen en met name op het betaalmoment. Aan het einde van het jaar is het lastig in te schatten hoeveel budget er nog is en hoe dat zoveel mogelijk gebruikt kan worden;
- De informatiestromen (heen en weer sturen van documenten) zijn intensiever, omdat een aantal taken in het Hoofdkwartier verricht worden en een aantal taken op het Centraal Betaalkantoor Defensie verricht zullen worden. Hierdoor is het noodzakelijk dat een aantal documenten heen en weer gestuurd zullen worden. De factuur dient naar het CBD opgestuurd te worden, maar voor de controle zal contact opgenomen moeten worden met

de onderdelen. Vooral voor diensten en de zogenoemde “huis, tuin en keuken” facturen zal dit een probleem zijn. De geleverde goederen kunnen via een intern systeem gecontroleerd worden;

- Er wordt verwacht dat door de twee bovengenoemde problemen een groot aantal facturen niet compleet gemaakt kan worden. Er zullen naar alle waarschijnlijkheid documenten in het proces verdwijnen. Hierdoor is het niet mogelijk om de factuur te betalen. Er zullen dan ook (meer) openstaande betalingen gaan ontstaan;
- Op dit moment zitten de budgethouder en de betaler dicht bij elkaar. Wanneer er problemen/ vragen zijn kan dit snel opgelost worden. Als er problemen zijn met een factuur kan niet worden gezien bij welke budgethouder deze hoort;
- De mensen kennen elkaar nog niet, dit moet eerst groeien. Nu werken de mensen samen omdat ze elkaar kennen. Dat is straks niet meer zo. De mensen moeten eerst aan elkaar wennen voordat optimaal samengewerkt worden;
- Omdat de mensen minder gevoel hebben bij de betaling, staat het verder van ze af. Hierdoor zal er meer op de verkeerde kostensoort geboekt worden dan voorheen en krijg je onjuiste begrotingsbelasting.

Afhandelen incomplete facturen/ completeren

Indien een factuur incompleet wordt betaald zal dit met een speciale code vastgelegd moeten worden. Indien de verificateur de benodigde documenten aanwezig acht waaruit blijkt dat de verplichtingen zijn nagekomen kan de factuur compleet gemaakt worden.

Hoofdstuk 6: aanbevelingen en conclusies

6.1. Implementatie

Voor een naadloze overgang naar het CBD zullen een aantal functies overgaan. Aan de hand van een code systeem wordt bepaald in hoeverre de functie onveranderd over gaat of dat er een verandering plaats zal gaan vinden. In het begin zullen de functies die onder het CBD gaan vallen een op een over worden genomen door dit kantoor. Vervolgens zullen deze functies beschreven worden, indicatief gewaardeerd worden en een aanduiding krijgen “burger”, “militair” of “burger/ militair”. Daarna wordt de functie gecodeerd. Op basis van deze code zal de man/ vrouw de functie volgen c.q. nieuwe functie overnemen of zelfs uit de functie worden ontheven. Onvervulde functies zullen gevuld worden via interne vacatures binnen de krijgsmachtonderdelen. Zodoende kan het CBD kwalitatief en kwantitatief goed worden gevuld. Eventueel kan een bijscholing plaats vinden voor het personeel

Personeel wat in eerste instantie niet geplaatst kan worden bij het CBD zal worden hergeplaatst. Burgers zullen defensiebreed worden hergeplaatst, militairen zullen intern worden hergeplaatst, en indien dat niet mogelijk is zullen zij worden overgedragen aan het eigen krijgsmachtonderdeel.

Op het CBD dient voor ieder soort facturen een verantwoordelijke medewerker te zijn. Bij vragen over dit soort facturen is hij voor ieder onderdeel het vast aanspreekpunt. Deze persoon voelt zich verantwoordelijk voor zijn werk en zal dit met overtuiging doen. De binding met zijn nieuwe werkzaamheden zal hierdoor snel gecreëerd zijn. Voor de onderdelen is er zodoende meer duidelijkheid wie zij moeten aanspreken als zij een vraag of probleem hebben met de facturen. De binding tussen de twee verschillende instellingen blijft zo voor een groot deel behouden.

6.1.1. Voorlichting

Voor het succesvol laten verlopen van de overgang naar een CBD moeten toekomstige medewerkers en klanten op de hoogte zijn van de veranderingen en bereid zijn meer te werken aan de noodzakelijke veranderingen.

In 2003 is reeds tweemaal een voorlichting geweest op locaties in Nederland en Duitsland over de op handen zijnde reorganisatie van het betaalproces. Echter de situatieschets was verre van concreet, waardoor enige verwarring is ontstaan bij de betrokken medewerkers. In april 2004 is voor het eerst een nieuwsbrief CBD uitgegeven met het laatste nieuws over de oprichting van het CBD. Daarnaast is een intranetsite met alle informatie over dit CBD en de voortgang van het project.

6.1.2. Communicatiedoelstellingen

- Het uitwisselen van kennis en informatie binnen Defensie, het verschaffen van informatie aan en het delen van kennis met relevante doelgroepen over de doelstellingen en opzet van het project(team) MRP, over nut en noodzaak van MRP, over de betekenis van MRP en over de gevolgen van de invoering van dit stelsel voor Defensie. Er moet feedback komen vanuit de relevante doelgroepen zodat getoetst kan worden of de overdracht van kennis en informatie goed is verlopen en om knelpunten te signaleren.

- Bijdragen aan het creëren van draagvlak binnen Defensie, door middel van relevante doelgroepen te betrekken bij het project, door sleutelfiguren /intermediairs te laten fungeren als 'doorgeefluik' van kennis en informatie en door de toegevoegde waarde van MRP te communiceren.

De relevante doelgroepen zijn:

- DFEZ en DAVB, als de opdrachtgevers;
- Management/ leidinggevenden;
- Relevante defensiebrede projectteams;
- Medezeggenschapscommissies;
- Alle medewerkers van Defensie.

Mogelijke communicatiemiddelen:

- Voorlichting bij salarisstroom voegen;
- Intranetsite;
- Nieuwsbrief;
- Interviews in defensiebladen;
- Artikelen in defensiebladen;
- Brainstormsessies;
- Presentaties en voorlichtingsbijeenkomsten;
- Formele rapportages;
- Voorlichtingsmateriaal;
- Gadgets;
- Borrels/ lunches.

De communicatie moet eenduidig zijn zodat de doelgroepen dezelfde informatie krijgen. De verschillende communicatiemiddelen moeten dezelfde of aanvullende informatie verschaffen aan de betrokken en geïnteresseerde medewerkers.

6.1.3. Realisatie en budgetbeheer

Voordat over de realisatie en budgetbeheer kan worden gesproken, zal eerst de globale taakverdeling tussen het CBD en de Koninklijke Luchtmacht moeten worden vastgesteld.

Taakverdeling:

CBD: betalingen. (agenderen, verifiëren betaalbaar stellen).

Koninklijke Luchtmacht: overige taken. (budget gerelateerde zaken).

De budgetten worden nog steeds toegekend aan het defensieonderdeel (de Koninklijke Luchtmacht, Koninklijke Landmacht, Koninklijke Marine en de Koninklijke Marechaussee). De interne verdeling van de budgetten voor de Koninklijke Luchtmacht gebeurt nog steeds binnen de Koninklijke Luchtmacht. De TL STAC krijgt aan de hand van een activiteitenplanning en het financiële plaatje hierbij (de begroting) geld toebedeeld. Hetzelfde geldt voor het maken van de begrotingen, de meerjaren raming en de controle op de begroting. Dit gebeurt ook nog steeds binnen de Koninklijke Luchtmacht. De betaling van de facturen en dus het gebruiken van het budget wordt verzorgd door het CBD. Dit betekent dus dat de TL STAC voor de betalingen, en dus de uitputting van de begroting, afhankelijk is van het CBD. Beide partijen zijn afhankelijk van elkaar. De TL STAC is voor de betalingen afhankelijk van het CBD terwijl het CBD voor het kunnen doen van betalingen afhankelijk is

van de TL STAC. De TL STAC kan weinig invloed uitoefenen op het moment van betalen. Toch zijn er enkele manieren om het CBD sneller te laten betalen.

Manieren om de snelheid van het betalen te beïnvloeden

- Zorg dat alle documenten die nodig zijn bij het CBD liggen. Dit betekent contracten, bevoegdheidsregisters, handtekeningenregister en eventueel indien nodig (en gevraagd) een dossier. Wanneer dit niet aanwezig is kan het CBD niet betalen;
- Overige informatievoorziening. Hieronder vallen: bestelorders, contracten, goedkeurend visum, prestatieverklaringen, keurings- en ontvangstbewijzen, beschikkingen, uitstel levering brieven en overige nodige documenten;
- Is zowel op de factuur als in het contract het verplichtingnummer vermeld? Dit is nodig om de beide documenten bij elkaar te zoeken, indien dit niet gedaan wordt is het bijna onmogelijk om deze bij elkaar te zoeken;
- Staat het bestellende onderdeel vermeld op zowel het contract als de factuur. Dit is noodzakelijk zodat mocht de factuur/ contract incompleet zijn, deze naar het onderdeel gestuurd kan worden;
- Maak goede afspraken met de leverancier over het levermoment maar ook over het moment waarop de factuur binnenkomt. Zo heb je al vast een indicatie van wanneer ongeveer betaald gaat worden;
- Maak met het CBD afspraken over de termijn waarop betaald gaat worden. Bijvoorbeeld: een factuur wordt betaald tien dagen na binnenkomst;
- Bij de TL STAC zal extra goed in de gaten moeten worden gehouden wat er gebeurt. Verder zal actief vragen stellen aan het CBD noodzakelijk zijn, een vaste contactpersoon is hierbij handig;
- Er zal veel contact zijn tussen het CBD en de koppelvlakken, misschien dat een speciale msn of een ander speciaal financiële praatfunctie (bijvoorbeeld blackboard) hiervoor handig is.

Door regelmatig in het BAS en CAS te kijken kun je zien wat de status is van de verschillende facturen. Dit zal voornamelijk belangrijk worden voor de budgethouder en de controller, deze zijn verantwoordelijk voor het uitputten van de begroting.

De mate waarin invloed kan worden uitgeoefend op het moment van realisatie/ betaling is zeer gering. Er kan met de leverancier worden afgesproken wanneer een factuur verstuurd wordt. Hiermee kun je invloed uitoefenen op het moment waarop de factuur binnenkomt bij het CBD. Versneld of vertraagd betalen is echter bijna onmogelijk. Grote aantallen facturen zullen binnenkomen bij het CBD. Het zal bijna onmogelijk worden facturen op te houden of versneld te betalen. Toch is dit een van de servicepunten. Het CBD zal hier in enkele gevallen wel aan moeten voldoen. Maar de TL STAC moet er wel rekening mee houden dat het veel werk oplevert voor het CBD en dat ze dit niet constant kunnen doen.

Er zal dus nog beter dan voorheen moeten worden gepland welke uitgaven wanneer plaatsvinden. Ook zal de TL STAC er rekening mee moeten houden dat aan het eind van het boekjaar extra veel betalingen moeten worden gedaan door het CBD. De verwerking van de facturen kan daarom aan het eind van het jaar iets trager verlopen. Om te voorkomen dat facturen niet dit boekjaar worden betaald kunnen deze beter iets eerder in het jaar gepland worden (indien mogelijk).

6.2. Weerstandsfactoren

Het invoeren van het CBD is een grote verandering voor de Koninklijke Luchtmacht maar ook voor de andere Defensieonderdelen. Na jaren van decentralisatie wordt de betaalfunctie op zeer korte termijn gecentraliseerd. Dit is een hele verandering, de medewerkers zijn gewend om snel dingen onderling te regelen, samen problemen bespreken, oplossingen zoeken en werk af te stemmen. Dit kan na de invoering van het CBD niet meer.

Het is een ingrijpende verandering en men wordt ook geconfronteerd met langzaam ingeslopen afwijkingen van de regelgeving (zoals de verificateur die meer doet dan zijn taak omvat).

Een verandering als deze leidt alleen tot het gewenste functioneren van mensen als deze bereid zijn loyaal uitvoering te geven aan de verandering. Weerstand tegen de verandering zal worden geboden als mensen de noodzaak van de verandering niet inzien, het niet eens zijn met de richting van de verandering en liever alles bij het oude laten. Omdat men er niet echt van overtuigd is dat het betaalproces beter verloopt op het moment dat de betaaltaken overgaan naar het CBD is de kans op weerstand onder de werknemers erg groot.

Er zijn twee type factoren te onderscheiden: individuele en organisatorische weerstandsfactoren.

De vijf individuele weerstandsfactoren:

1. Economische onzekerheid. In de bestaande situatie is duidelijk wat de verhouding is tussen de inspanning en de opbrengsten. In de nieuwe situatie kan de verhouding minder goed zijn (onzekerheid). Indien de verhouding tussen inspanning en opbrengsten toeneemt zal de weerstand groeien. Men is bang dat facturen niet bij contracten gevonden worden, te veel met documenten wordt gesleurd en dat betalingen niet op tijd worden uitgevoerd. Er is dus veel economische onzekerheid.
2. Angst voor het onbekende. Mensen zijn gesteld op een situatie die ze kennen en kunnen beheersen (gewoonte en veiligheidsgevoel). De onzekerheid neemt toe wanneer de nieuwe situatie niet duidelijk is voor de mensen. Als men niet goed kan inschatten hoe men in die situatie zal functioneren neemt de onzekerheid toe. Dit zorgt ervoor dat de medewerkers liever de oude situatie handhaven. De situatie van het centraal betalen is voor veel mensen nieuw, er is veel onduidelijkheid over de nieuwe situatie en men is bang geen invloed meer uit te kunnen oefenen op het betalen.
3. Bedreiging van de sociale relaties. De mensen bouwen relaties op met mensen waarmee ze veel samenwerken. Veranderingen in organisaties kunnen tot gevolg hebben dat bestaande relaties worden afgebroken en nieuwe worden opgebouwd. Het doorbreken van oude relaties roept weerstand op. Binnen de Koninklijke Luchtmacht (en zeker binnen het Hoofdkwartier) kennen de mensen binnen een vakgebied elkaar. De financiële mensen zullen dadelijk verdeeld worden over twee instanties, de Koninklijke Luchtmacht en het CBD. De agenda functie, verificateur en degene die betaalbaar stelt gaan over terwijl de rest achterblijft. Dit roept weerstand op sociale relaties worden bedreigd.
4. Doorbreken van gewoontes. Mensen hebben een vaste manier van doen, hier zijn ze aan gewend, de gewoontes. Het doorbreken van bestaande handelingspatronen wordt als vervelend ervaren en kan weerstand oproepen. De meeste mensen die bij de Koninklijke Luchtmacht werken, werken hier al lange tijd, ze zijn gewend aan de manier waarop dingen verlopen, vandaar dat ze dit graag zo willen houden.

5. Niet inzien waarom veranderingen nodig zijn. Veranderingen worden vaak opgelegd. Elders bedacht en van bovenaf ingevoerd. Vaak is niet duidelijk waarom de veranderingen plaatsvinden en of ze tot verbetering leiden. Zeker deze verandering is opgelegd vanaf boven, de financiële mensen zelf hebben hier helemaal niets over te zeggen gehad. Het is een verplicht opgelegde maatregel met als enig doel bezuiniging en dus ontslag voor een aantal mensen. Dit roept veel onzekerheid en weerstand op.

De vier organisatorische weerstandsfactoren:

1. Starre structuur. Niet flexibele verdeling en afstemming van werkzaamheden. Deze verdeling/ afstemming van werkzaamheden kan dusdanig zijn dat de organisatie een sterk gekoppeld systeem is. Dit is op dit moment het geval, betalingen worden dicht bij de afdeling verricht. Alle betalingen kunnen binnen het hoofdkwartier worden verricht.
2. Beperkte middelen. Veranderingen kosten geld, deze moeten voldoende aanwezig zijn. Om de verandering zo goedkoop mogelijk uit te voeren (de verandering op zich moet uiteindelijk een bezuiniging zijn) wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van reeds aanwezige middelen.
3. Bestaande afspraken. Afspraken kunnen bewegingsvrijheid sterk beperken en een belemmering vormen voor de invoering van bepaalde gewenste veranderingen.
4. Bedreiging van de bestaande machtsverhoudingen. Mensen/ groepen bouwen machtsposities op. Veranderingen ondermijnen dit gezag. Functies zijn onzeker, mensen weten niet of ze functie en rang kunnen behouden, bovendien verliezen mensen de informele macht ook door de veranderingen.

Gezien het grote aantal weerstandsfactoren dat aanwezig is bij deze verandering zal veel energie moeten worden gestoken in het succesvol laten verlopen van de verandering. De enige oplossing hiervoor is het creëren van het benodigde draagvlak. Dit kan op verschillende manieren, via nieuwsbrieven, voorlichting/ lezingen en open informatie verstrekken bijvoorbeeld via het intranet. Het belangrijkste is dat duidelijkheid wordt gegeven over de situatie.

Duidelijkheid op organisatorisch niveau: De Koninklijke Luchtmacht weet hierdoor hoe en wat en hoezo betalingen voortaan zo lopen. Bovendien moet duidelijk zijn wat de Koninklijke Luchtmacht van het CBD mag verwachten en andersom.

Duidelijkheid op individueel niveau: Aangezien dit een bezuinigingsmaatregel is waarbij ontslagen vallen en mensen overgeplaatst gaan worden is het voor de werknemers belangrijk snel duidelijkheid te krijgen over wat er met hen en hun collega's gebeurt.

Ondanks dat deze verandering een opgelegde verandering is en het CBD er dus toch komt, denken wij dat dit alles nodig is om van het CBD een succes te kunnen maken. Een organisatie wordt gevormd door mensen, het werk wordt gedaan door mensen. Wanneer je deze mensen ondanks alles redelijk positief naar de verandering kan laten kijken zal dit in grote mate het slagen van het CBD beïnvloeden.

6.2.1. Verschillende bedrijfsculturen en het CBD

In een organisatie werken mensen langere tijd samen. Ze vormen groepen, deze groepen hebben gemeenschappelijke opvattingen, waarden en normen. Er is sprake van een cultuur. Voor zover die ontwikkeling voor de gehele organisatie geldt is er sprake van een organisatiecultuur. Een organisatiecultuur is zichtbaar te zien aan de manier van doen van de medewerkers. De cultuur van een organisatie ontstaat niet uit een vacuüm. De organisatie bestaat voor het grootste gedeelte uit volwassen individuen, die zijn al gevormd door de

cultuur en maatschappelijke groepering waartoe ze behoren. De mensen hebben dan al waarden, normen en opvattingen. De Nationale cultuur speelt een grote rol in de bepaling van de organisatiecultuur. De bedrijfscultuur is dus afhankelijk van mensen (en hun nationale/ regionale cultuur). Dit bleek uit een onderzoek dat Hofstede heeft gehouden. Aangezien het CBD bestaat uit werknemers afkomstig van verschillende defensieonderdelen zal dit zeker in het begin problemen geven. De aanwezige werknemers werken vaak al enkele jaren bij het desbetreffende onderdeel en zullen ook hun eigen bedrijfscultuur meenemen. Dit is onontkoombaar en hoeft helemaal niet slecht te zijn. Wel zullen de verschillende bedrijfsculturen bekend moeten zijn zodat hiermee rekening kan worden gehouden. Een middel om deze bedrijfsculturen te integreren is om gemengde teams te maken. Iedereen verwerkt de facturen van alle defensieonderdelen. Hierdoor zal de binding tussen het onderdeel en het CBD verslappen. Dit kan voorkomen worden door ieder onderdeel Luchtmacht, Landmacht en Marine ieder hun eigen facturen te laten verwerken. Zo blijft er binding tussen deze medewerkers en het onderdeel. Een ander middel is om een verantwoordelijk persoon aan te stellen per factuursoort. Vanuit het onderdeel en het CBD is er zodoende meer duidelijkheid en zekerheid. De binding tussen de beide instellingen zal sterker zijn.

6.3. Draagvlak

Draagvlak komt tot uiting in daden, maar het zit wel ‘tussen de oren’. Het is een staat van bewustzijn, een persoonlijk gevoel of een emotie, niet iets dat in een contract wordt vastgelegd. Wanneer er veranderingen zijn/ komen, zoals de oprichting van het CBD, moeten de medewerkers hiervan op de hoogte worden gesteld. Maar alleen op de hoogte stellen is niet genoeg. De medewerker moet het idee hebben dat hij/ zij iets te zeggen heeft, dat er naar hem/ haar geluisterd worden en dat ze wat kunnen betekenen voor de organisatie.

Om er voor te zorgen dat de weerstandfactoren zo min mogelijk kans krijgen zal bewust draagvlak moeten worden gezocht. Bewust draagvlak zoeken kan op verschillende manieren. Een van de meest gebruikte methodes is het organiseren van een symposium waar de medewerkers met de leidinggevende het probleem kunnen bespreken. Bij de oprichting van het CBD is dit niet mogelijk omdat er te veel mensen bij betrokken zijn. De mensen kunnen op de hoogte gesteld worden door middel van nieuwsbrieven, internetsites en voorlichtingen. Bovendien kunnen er dagen georganiseerd worden waarbij over de verwachte problemen kan worden gesproken. Dit is leerzaam voor beide partijen (CDB en defensieonderdelen) en bovendien wordt iedereen op deze manier betrokken bij de oprichting van het CBD.

Maar vaak is een vergadering ook al voldoende om ideeën uit te wisselen. Wissel informatie uit en probeer samen te werken. Deel het probleem/ doelen in naar tijd. Stel ze op in de volgorde van korte termijn, middellange termijn en lange termijn.

Op de korte termijn wil je een betaalinstantie, het CBD.

Op de middellange termijn wil je een goedwerkende efficiënte organisatie opbouwen.

Op de lange termijn wil je klanttevredenheid en een positief imago opbouwen.

Om je doelen op lange termijn te kunnen realiseren zal er veel overleg plaats moeten vinden. De afdelingshoofden moeten aan kunnen geven wat er goed is en wat er verbeterd moet worden. Laat de afdelingshoofden zelf bedenken hoe iets beter kan. Een door de mensen zelf bedacht idee slaat altijd beter aan dan het idee van een buitenstaander. Er moet geëvalueerd worden! Alleen op deze manier kan het doel op lange termijn gehaald worden.

6.3.1. Conclusies voor projectaanpak

Voor de ontwikkeling van draagvlak voor deze vernieuwing is het belangrijk dat:

- Het idee voor de eindgebruikers helder en herkenbaar is geformuleerd, waarbij de baten en de te leveren diensten concreet zijn aangegeven.
Het idee is wel concreet maar moeilijk te verdedigen. Het idee achter de oprichting van het CBD is bezuinigen, dit is geen doel op zich en is dus moeilijk te verdedigen;
- De uitkomsten en de activiteiten logisch op elkaar aansluiten. De uitkomst is dat het CBD voor heel defensie gaat betalen. De activiteit moet daarom worden, de rekeningen worden op tijd en juist betaald;
- De betrokkenen kunnen al hun twijfels en vragen uiten, zodat duidelijk wordt waar de aanpak allemaal rekening moet houden. Ook moet er zicht zijn op de risico's. Aan dit punt is voldaan door de oprichters van het CBD;
- Er is voldoende gelegenheid om vertrouwen te ontwikkelen in de capaciteiten van de projectpartners. Dit is lastiger omdat het CBD redelijk snel ingevoerd moet worden en er dus weinig tijd is;
- Betrokkenen zich pas voor de uitvoering hoeven te committeren als alle vragen en praktische bezwaren afdoende beantwoord zijn. Ook voor deze activiteiten is geen tijd.

U zult vaak pas tijdens de uitvoering kunnen zien of een project voldoende draagvlak bij de betrokkenen heeft of niet. Als alle afspraken goed worden nagekomen, alle toegezegde informatie wordt geleverd, en betrokkenen zich echt voor het project inzetten heeft het CBD geen reden tot klagen. Maar als dat niet het geval is, moet men er achter komen wat er aan de hand is, en vooral, op welke manier het draagvlak gerepareerd kan worden.

Als het draagvlak tijdens de uitvoering is weggefallen, kan dat vaak eenvoudig gerepareerd worden door de obstakels te identificeren en weg te werken. Vaak gaat het om de verdeling van geld en invloed, maar mensen kunnen over van alles en nog wat ruzie krijgen.

Als het niet aan de uitvoering ligt, kunnen we het ontstaan van het draagvlak reconstrueren, en ontdekken of er in het verleden misschien iets is fout gegaan wat alsnog gerepareerd moet worden. Als we de conclusies van de cases op een rijtje zetten, komen er 6 aspecten tevoorschijn waarmee we het draagvlak kunnen reconstrueren:

6.3.2. Aspecten en vragen om het draagvlak te reconstrueren

Draagvlakaspecten veranderingsidee

- Het personeel is het eens over de samenhang van de problemen;
- CBD ziet hun belang direct weerspiegeld in het projectontwerp;
- CBD heeft op basis van argumenten over het vervolg besloten.

Draagvlakaspecten projectaanpak

- De vragen en twijfels van het personeel zijn beantwoord;
- Het personeel vindt de risico's acceptabel;
- De partners in de uitvoering hebben vertrouwen in elkaars motieven en capaciteiten.

6.3.3. Repareren van het draagvlak

Draagvlak is een emotie, een gevoel dat nodig is om in beweging te kunnen komen. Als dat gevoel weg is, kan het alleen hersteld worden als partijen met elkaar in gesprek gaan om de kou uit de lucht te halen. Het onderwerp van gesprek is wat er volgens de partijen mis is met het plan. Op het eerste gezicht lijkt dat erg negatief en soms zijn we daar een beetje bang voor. Maar dat is ten onrechte. Uiteindelijk is de vraag immers altijd hoe de manco's gerepareerd kunnen worden.

6.3.4. CBD en draagvlak

Van hoger hand is opgelegd dat het CBD er op zeer korte termijn moet komen. Hierdoor is er weinig tijd voor alle voorbereidingen en dus ook voor het creëren van draagvlak. Bovendien heeft men het idee, het CBD is van boven opgelegd en moet er dus komen, we hebben geen keus dus hoeft er geen draagvlak gecreëerd te worden. Dit idee klopt niet. Je hebt wel degelijk draagvlak nodig, de mensen waarmee je straks moet gaan werken moeten in het CBD geloven. Uit de reacties van de mensen die het meest met het CBD te maken gaan krijgen (financiële functies) blijkt dat dit vertrouwen er niet is. Men is zeer wantrouwend en snapt niet waarom dit een verbetering is. (Het ging al jaren zoals het nu is en het ging toch goed! Zoals het nu gaat is veel makkelijker en beter) Dat de mensen zo denken is logisch want draagvlak is er niet gecreëerd, er wordt aan alle weerstandfactoren voldaan en bovendien zal een aantal van hen zijn/ haar baan verliezen. Dit alles maakt het nog moeilijker het CBD tot een succes te maken.

Conclusie

De oprichting van het CBD is een ingrijpende verandering voor de Koninklijke Luchtmacht. Na jaren van decentralisatie kiest defensie nu noodgedwongen voor een centralisatie van bepaalde diensten naar aanleiding van de opgelegde bezuinigingen. Het CBD is een van die diensten die ontstaan is, puur uit bezuinigingsoverwegingen. Omdat deze organisatie van bovenaf opgelegd is, en veel veranderingen met zich meebrengt, zijn hier veel weerstandfactoren tegen. Het CBD zal alles in zijn werk moeten stellen om de mensen positief te stemmen en ze zelfs enthousiast te maken voor het idee. Men zal overtuigd moeten worden van het nut van de verandering.

Verder zal aandacht moeten worden geschonken aan de verschillende culturen die straks moeten gaan samenwerken binnen het CBD. Dit zal niet het grootste probleem worden. Het grootste probleem is dat alle defensieonderdelen binnen een bepaalde marge een eigen draai hebben gegeven aan de algemene regelgeving financiën. Er zal daarom naar een eenduidige werkwijze moeten worden gestreefd. Dit zal ook op korte termijn gebeuren. Er zal aan de hand van het financieel handboek (defensieonderdeel overstijgende regelgeving) speciale CBD regelgeving komen.

Door de oprichting van het CBD zal voor de rest van defensie/ de Koninklijke Luchtmacht een hoop veranderen. De administratie zal centraal geregeld worden door een defensieonderdeel overstijgende organisatie. Hierdoor zal uiteindelijk efficiënter samengewerkt kunnen worden. De onderdelen zullen wel een hoop vrijheid/ invloed moeten inleveren wat betreft het financiële gedeelte. Er zullen goede afspraken gemaakt moeten worden over betaalmomenten. Een factuur die binnenkomt bij het CBD moet direct geagendeerd worden. Vervolgens moet de factuur binnen de met het onderdeel afgesproken termijn betalen. Dit is noodzakelijk omdat de budgethouder op het defensieonderdeel zo inzicht houdt in wat er met zijn budget gebeurt. Verder zal de budgethouder vaker moeten controleren wat er met zijn budget gebeurt, dit omdat hij/ zij geen facturen meer ziet en het CBD rechtstreeks van zijn budget boekt. Door het maken van goede afspraken met het CBD zal de beheersbaarheid van het budget behouden blijven.

Wel zullen veel mensen op de proef worden gesteld door de veranderingen. Door de veranderingen is een hoop onzekerheid ontstaan, die niet ten goede komt aan de sfeer en de gemoedsrust van de mensen. Het grootste probleem is dat er zo veel onduidelijkheid is over de inrichting van het CBD in toekomstige situatie zowel bij het defensieonderdeel als bij het CBD. Bovendien moet er bij het CBD nog een hoop geregeld worden voor de oprichtingsdatum van 1 juli 2004. Indien deze oprichtingsdatum steeds meer richting het eind van het boekjaar loopt, ontstaat het gevaar voor onderuitputting van de begroting. Het CBD zal in het begin opstart problemen hebben omdat de situatie nieuw is en de mensen moeten wennen. Door de weerstandsfactoren te weerleggen, kan een groot deel van de onzekerheid weggenomen worden. Mensen weten waar zij aan toe zijn en kunnen plannen gaan maken voor de toekomst.

Bovendien weten de werknemers van het CBD ook dat een aantal van hen binnen een half jaar geen baan meer hebben en daar slechts tijdelijk werken. Hierdoor zal zeker in het begin langzamer betaald worden. Indien niet genoeg betaald wordt, houdt het defensieonderdeel boekhoudkundig geld over terwijl er wel verplichtingen voor dat bedrag zijn aangegaan. Toch blijft het moeilijk om de mensen die tijdelijk bij het CBD gaan werken te motiveren, ze hebben toch niets te verliezen (hun baan zijn ze toch al kwijt).

Om toch binding te houden met de werkzaamheden en de onderdelen, adviseren wij dat voor ieder soort factuur een aanspreekpunt dient te zijn. De mensen op de onderdelen hoeven slechts met enkele medewerkers contact te onderhouden. Dit is meer overzichtelijk voor beide partijen. Ook kan deze binding onderhouden worden door de 'eigen' medewerkers de facturen te laten verwerken. Deze weten wat er speelt op het krijgsmachtonderdeel en hebben kennis van zaken. De onderlinge binding op het CBD zal hierdoor echter wel verzwakken. Er ontstaan 'klikjes' van medewerkers. Er zal in de praktijk onderzocht moeten worden wat de meest effectieve en werkzame methode van werken is.

Om alle hoofden dezelfde kant op te laten kijken, is het nodig dat er draagvlak gecreëerd wordt bij de medewerkers. Met name de medewerkers die veel te maken gaan krijgen met dit CBD of die zelfs overgaan naar het CBD, dienen goed voorgelicht te worden. De overige medewerkers moeten op den duur, als het CBD werkzaam is, ook voorgelicht worden. Dit heeft echter geen directe prioriteit. Om dit te bereiken zijn er diverse manieren om voorlichting te geven. Een combinatie van verschillende vormen en manieren van voorlichting geven zal de meeste effectieve manier zijn. In de praktijk zal echter via feedback gekeken moeten worden wat in deze situatie het meest haalbare is.

Literatuurlijst

- Toegang tot de Rijksbegroting
Ron Brinks, Tobias Witteveen
SDU uitgeverij Patijnstraat 1991
- Modern financieel management bij het Rijk. De Rijksbegroting belicht
A. Bestebreur, A.D. Kraak, C van der Burg
SDU Uitgevers 2001
- Overheidsuitgaven in theorie en praktijk
Drees-Gubbi
Wolters Noordhoff 1968
- Budgettering zonder franje
Drs. B Boomsma
Samson 1973
- Lesmateriaal VOFMA
(Dhr Drs G.A.J. Jans)
- Over de grenzen van cultuur en management
Fons Trompenaars, Charles Hampden-turner
Uitgeverij Business contact Zevende druk
- Feilloos adviseren. Een praktische gids voor adviesvaardigheden
Peter Block
Academic Service 2001
- Leerboek Personeelsmanagment
Dr. F Kluytmans
Wolters Noordhoff 2001
- Handboek Financieel Beheer
Directie Financieel economische zaken
Intranet
- Handboek Herzien Voorschrift Financieel Economische Zaken
Regelgeving / Financieel / Voorschrift FEZ
Intranet
- Migratie – Conversie- en implementatieplan. Werkverband Migratie, conversie & implementatie.
Project inrichting CBD
Intranet

- Concept voorlopig reorganisatieplan (cVRP)
Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) en Modernisering Reisdeclaratie Proces (MRP)
Ministerie van Defensie (01-04-2004)
- Plan van aanpak. Werkverband Defensie Fiscale & Douane eenheid.
Werkverband Wv DFDE
09-02-2004
- Masterplan SAMSON versie 4.0
Minister en Staatssecretaris
09-12-2003
- Plan van aanpak. Werkverband Personeel & Organisatie van het Centraal Betaalkantoor
Defensie.
(P&O-CBD)
22-08-2003
- Eindrapportage van de projectgroep CBD. Allen voor een en een voor allen
J.M.G.F. van der Linden
27-03-2003
- Plan van aanpak. Werkverband administratieve organisatie van het CBD
(AO-CBD)
15-07-2003
- Eindrapport leden van de werkgroep optimalisatie processen.
Ministerie van Defensie
09-02-2003
- Verifiëren Defensie nieuwe stijl
Wergroep vereenvoudiging verificatie CBD
22-10-2003

Woordenlijst

Allocatie

Het toebedelen van middelen t.b.v. te realiseren doelstellingen.

Amendement

Voorstel tot wijziging van begrotingswetvoorstel. Een voorstel tot wijziging van begrotingswetvoorstellen.

Autorisatie

Verlenen van volmacht. Vaststelling van een begroting door de Staten-Generaal.

Begrotingstekort

Het verschil van alle uitgaven en ontvangsten op de Rijksbegroting inclusief de saldi van de begrotingsfondsen en de afdracht aan de Europese Gemeenschap.

Begrotingsuitgaven/ ontvangsten

Alle uitgaven/ ontvangsten die ten laste van de begroting komen

Begroting

Een begroting wordt bij wet vastgesteld en bevat ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten.

Beleid

Het geheel aan opvattingen over te realiseren doelstellingen, tezamen met de in de tijd uitgezette acties en de daarvoor benodigde middelen om de doelstellingen te bereiken.

Budgettaire nota's

Nota aan de Tweede Kamer over de stand van de begrotingsuitvoering.

Budgettering

Het aan een vast budget binden van uitgaven categorieën

Financieringstekort

Het begrotingstekort, verminderd met de aflossing van de gevestigde schuld, vermeerderd met de aanmuntingen en gecorrigeerd voor enkele posten die uit budgettaire oogpunt niet van belang zijn.

Functiescheiding

Het duidelijk vastleggen wie welke taken en bevoegdheden heeft t.a.v. de beschikkende functie, de bewarende functie en de registrerende functie.

Onderuitputting

Uitgavenonderscheiding

Verplichting

Financieel feit, ontstaan op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een Ministeriele beschikking of een verbintenis en naar verwachting leidend tot een uitgaven.

Vrije ruimte

Deel van een budget waarvoor nog geen verplichtingen zijn gepland of aangegaan.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet is de wet die de inrichting en het beheer van de Rijksbegroting, het financieel en materieel beheer van de Rijksbegroting, alsmede de controle en verantwoording van het Rijk regelt.

Stabiliteitspact

In dit pact hebben de lidstaten van de Europese Unie vastgelegd dat elk land op de middellange termijn streeft naar een begroting die in evenwicht is of een overschot heeft. In het geval dat een land een structureel te groot tekort (meer dan 3% BBP) heeft, kan de Commissie zelfs een sanctie opleggen.

Verdrag van Maastricht

Het Verdrag van Maastricht is een verdrag dat gesloten werd door de toenmalige leden van de Europese Unie. Het verdrag trad in werking op 1 november 1993 en sindsdien wordt de Europese Gemeenschap (EG) aangeduid als Europese Unie (EU).

Onder andere werd besloten tot het vormen van de Economische en Monetaire Unie EMU met een gemeenschappelijke munteenheid, die de 'euro' genoemd zou worden.

Dechargeren

Het ontheffen van verantwoordelijkheden over voorgaande begrotingsjaren.

Indemniteitswet

Indemniteit zoals dat wordt gebruikt heeft de betekenis van een bekrachtiging achteraf van een handeling waartoe men niet gemachtigd was. Dit is toegepast op rijksniveau de geldende indemniteitswet. Door middel van deze wet worden alsnog uitgaven goedgekeurd waartegen de Algemene rekenkamer bezwaar had gemaakt.

Bevoegdhedenregister

Een bevoegdhedenregister is een register betreffende de verleende bevoegdheden, die financiële gevolgen kunnen hebben.

Handtekeningenregister

Een handtekeningenregister is een register waarin de namen en handtekeningen zijn opgenomen van de personen aan wie bevoegdheden, die financiële gevolgen kunnen hebben, zijn verleend.

Lijst van afkortingen

ARK	Administratieve organisatie, Regelgeving en Kwaliteitszorg
BAS	Begrotings Administratie Systeem
BWB	Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung
CAS	Crediteuren Administratie Systeem
CBD	Centraal Betaalkantoor Defensie
CDC	Commando Diensten Centrum
CWP	Commissie Welzijn Personeel
DAS	Debiteuren Administratie Systeem
DAVB	Directie Arbeidsvoorwaardenbeleid
DC	Directie Controller
DIDO	Defensie Intranettoepassing voor Dienstreis Opdrachten
DFDE	Defensie Fiscale en Douane Eenheid
DFEZ	Directeur Financieel Economische Zaken
DTO	Defensie Telematica Organisatie
FMS	Foreign Military Sales
GKS	Gedelegeerd Kasbeheer Systeem
GVKKA	Geïntegreerde Verplichtingen, Kas en Kosten Administratie
IOO	Inrichting, Ondersteuning en Ontwikkeling
Klu	Koninklijke Luchtmacht
LCKLu	Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency
NSK	Nieuw Salaris Krijgsmacht
OKLu	Opleidingen Koninklijke Luchtmacht
OP	Optimaliseren Processen
PSA	Personeel Salaris Administratie
PSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
RDS	Reis Declaratie Systeem
SLA	Service Level Agreement
TL STAC	Tactische Luchtmacht Stafafdeling Controller
VV	Vereenvoudigen Verificatie

Bijlage A

Schema subprocessen

Rijksbegrotingvoorschrift	Voorbereiding
Kaderbrief	
Totalenbrief	
Primitieve begroting	
Julibrief	
Conceptontwerpbegroting	
Belasting en premies	
Miljoenennota	
Raad van State	
Prinsjesdag	
Voorjaarsnota en suppletore wetten	Uitvoering
Vermoedelijke uitkomsten	
Najaarsnota en suppletore wetten	
Voorlopige rekening	
Slotwetten	
Departementale jaarverslagen	Verantwoording
Jaarverslag van het Rijk	

Bijlage B

Ministerie van Financien
Departementen
Defensie
KLU
Controller
Budgethouder
Controller
Agenderen
Verifiëren
Betaalbaar stellen