

Vergaderjaar 2008–2009

31 924 X

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie
2008**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE
VAN DEFENSIE (X)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie (X)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

| | | | | | |
|--|---|-----------|--|---|-----------|
| Samenvatting | 5 | 3.1.7 | Financieel beheer bij BG IVENT | 38 | |
| Kwaliteit van de publieke verantwoording | 5 | 3.1.8 | Voorraad- en materieelbeheer bij BG IVENT | 39 | |
| Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering | 8 | 3.2 | Onvolkomenheden in overige onderdelen van de bedrijfsvoering | 39 | |
| Audit Actielijst 2009 | 9 | | | | |
| Kwaliteitskaart bedrijfsvoering | 14 | 3.2.1 | Betrouwbaarheid informatievoorziening BG IVENT | | |
| 1 | Inleiding | 20 | 3.3 | Ontwikkeling in de bedrijfsvoering | 40 |
| 1.1 | Over dit onderzoek | 20 | 3.3.1 | Vervolg bezwaaronderzoek «Sturing en beheersing» | 40 |
| 1.1.1 | Wettelijke taak | 20 | 3.3.2 | Overige ontwikkelingen | 43 |
| 1.1.2 | Goede publieke verantwoording | 21 | 3.4 | Departementsoverstijgende onderwerpen | 48 |
| 1.1.3 | Leeswijzer | 23 | 3.4.1 | Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 25 «Defensie Materieel Organisatie» | 48 |
| 1.1.4 | Onderzoeksopzet | 23 | 3.4.2 | Personeelsbeheer | 48 |
| 1.2 | Over het Ministerie van Defensie | 23 | | | |
| 2 | Jaarverslag | 26 | 4 | Informatie over beleid nader beschouwd | 50 |
| 2.1 | Oordeel over de financiële informatie | 26 | 4.1 | Beschikbaarheid van de beleidsinformatie | 50 |
| 2.2 | Oordeel over de saldbalans en toelichting | 27 | 4.2 | Bruikbaarheid van de beleidsinformatie | 53 |
| 2.3 | Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering | 27 | 5 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 56 |
| 2.4 | Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid | 28 | 5.1 | Reactie minister | 56 |
| 3 | Bedrijfsvoering | 30 | 5.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 58 |
| 3.1 | Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer | 30 | Bijlage 1 | Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie | 60 |
| 3.1.1 | Financieel beheer | 31 | Bijlage 2 | Gebruikte afkortingen | 67 |
| 3.1.2 | Materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties | 33 | | Literatuur | 68 |
| 3.1.3 | Wapen-, munitie-, crypto- en overig materieelbeheer | 34 | | | |
| 3.1.4 | Beheer van centrale voorraden | 36 | | | |
| 3.1.5 | Financieel administratiesysteem FINAD | 35 | | | |
| 3.1.6 | Kwaliteit informatievoorziening bij de materieeladministratiesystemen en de personeelsadministratiesystemen | 37 | | | |

SAMENVATTING

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie (X)*. In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van Defensie. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie.

Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor:

- de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba;
- het bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- het ondersteunen van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2008 € 8 488 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 8 471 miljoen en de ontvangsten € 579 miljoen.

Het Ministerie van Defensie is een uitvoeringsorganisatie: het heeft veel personeel en materieel nodig om zijn hoofdtaken te kunnen uitvoeren. Tekortkomingen in de bedrijfsvoering kunnen directe gevolgen hebben voor het bereiken van de (operationele) doelstellingen. Als bijvoorbeeld aanbestedingen niet tijdig worden uitgevoerd, worden daardoor goederen of diensten niet (tijdig) geleverd of is materieel niet tijdig en in de juiste hoeveelheid en kwaliteit beschikbaar.

Kwaliteit van de publieke verantwoording

Financiële informatie in het jaarverslag

De financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans voldoet met uitzondering van een overschrijding van de artikeltolerantie voor de verplichtingen bij het begrotingsartikel 26 «Commando Dienstencentra» en overschrijding van de tolerantie voor de baten-lastendiensten. Bij de baten-lastendienst Bedrijfsgroep Informatievoorziening en Technologie is de omvang van de fouten in de verplichtingen zodanig dat de tolerantiegrens voor de (gezamenlijke) baten-lastendiensten wordt overschreden.

Zicht op verbetering van het financieel beheer en het materieelbeheer

Het Ministerie van Defensie heeft in 2008 belangrijke eerste stappen gezet om het financieel beheer en het materieelbeheer (op termijn) op orde te brengen en houden. De aanpak die het ministerie hiervoor heeft gekozen biedt goede perspectieven voor de komende jaren. Voor een belangrijk deel gaat het nog om opzet; daadwerkelijke uitvoering van de plannen vraagt de komende jaren nog veel inspanning.

Voor financieel beheer en materieelbeheer zijn gedegen analyses uitgevoerd. Op basis hiervan zijn meerjarige verbeterplannen gemaakt die aansluiten op de vastgestelde oorzaken van de problemen. In de plannen besteedt het ministerie veel aandacht aan het scheppen van een cultuur waarin belang wordt gehecht aan goed beheer en het creëren van de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. Het Ministerie van Defensie is ervan overtuigd dat gedragsverandering en communicatie belangrijke voorwaarden zijn om het beheer op termijn op orde te krijgen. Wij delen deze visie. In de verbetermethodiek die het ministerie in 2008 heeft ontwikkeld zijn onze aanbevelingen op dit punt verwerkt.

Het financieel beheer is op belangrijke onderdelen verbeterd, maar nog niet overal voldoende. Voor 2009 zijn aanvullende verbetermaatregelen getroffen die het financieel beheer in 2009 verder op orde moeten brengen.

In 2008 heeft het Ministerie van Defensie zich bij het materieelbeheer vooral gericht op het analyseren van de problemen en het opstellen van een meerjarig verbeterplan. De complexiteit van het materieelbeheer en de omvang van de problemen leiden ertoe dat het verbeteren van het materieelbeheer nog een aantal jaren in beslag zal nemen. Hoewel ook het materieelbeheer in 2008 op onderdelen licht verbeterd is, zijn de tekortkomingen hierin nog groot.

De veelbelovende ontwikkelingen voor de komende jaren ten spijt, zien we op de korte termijn in de bedrijfsvoering nog veel misgaan. In eerdere rapporten hebben we aangegeven dat het Ministerie van Defensie keuzes moet maken voor de volgorde waarin het problemen aanpakt. De prioriteit die nu aan het financieel beheer en het materieelbeheer wordt gegeven is terecht. Toch mag het ministerie andere onderdelen van de bedrijfsvoering niet uit het oog verliezen. Het is van groot belang dat het ministerie tijdig de (rand)voorwaarden creëert die nodig zijn om nieuwe systemen en functionaliteiten beheerst in te voeren en de kwaliteit van de informatievoorziening te waarborgen. Zo was bij de invoering van het financieel administratiesysteem FINAD aan een aantal belangrijke randvoorwaarden niet voldaan. Daarnaast is niet altijd adequaat gereageerd op signalen over risico's. De gevolgen van deze risico's en de daarvoor te treffen maatregelen zijn deels te optimistisch ingeschat. Hierdoor zijn niet tijdig de juiste maatregelen genomen. Als gevolg hiervan heeft het ministerie onder meer de jaarrekening later opgeleverd.

Het invoeren van het ERP¹-systeem voor de materieellogistieke processen in de komende jaren (het programma SPEER²) en het gelijktijdig uitvoeren van de verbeterplannen voor het financieel beheer en het materieelbeheer, vragen om een professioneel risicomanagement en een goede monitoring van de bedrijfsvoering. Daarbij kunnen de audits en de aanbevelingen van de Auditdienst Defensie een welkome aanvulling zijn.

Bezwaaronderzoek niet voortgezet

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* hebben we verslag gedaan van de uitkomsten van het bezwaaronderzoek «Sturing en Beheersing». Naar aanleiding van dit bezwaaronderzoek hebben wij in het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* een aantal concrete verwachtingen beschreven waaraan het Ministerie van Defensie in maart 2009 zou moeten hebben voldaan. Zo nodig zouden wij het bezwaaronderzoek laten doorlopen tot 2010. Omdat het Ministerie van Defensie in 2008 heeft voldaan aan onze verwachtingen door in maart 2009 een duidelijk zichtbare en werkende verbetermethodiek te hebben ingevoerd, voor het financieel beheer de eerste verbete-

¹ ERP staat voor Enterprise Resource Planning. Een ERP-systeem ondersteunt alle bedrijfsprocessen binnen een organisatie.

² Het programma SPEER beoogt defensiebreed gestandaardiseerde en uniforme processen in te voeren door gebruik te maken van een ERP-Systeem.

ringen in werking zichtbaar te hebben gemaakt en voor het materieel-beheer een plan van aanpak te hebben opgesteld, zien wij af van het voortzetten van het bezwaaronderzoek. De complexiteit, de omvang en de inhoudelijke zwaarte van de problemen in de bedrijfsvoering, alsmede de onlosmakelijke samenhang met het SPEER-project, brengen wel grote risico's mee voor de beheersbaarheid en de doorlooptijd van het verbeterproces. Wij hebben dan ook opnieuw concrete verwachtingen opgenomen waaraan het Ministerie van Defensie in maart 2010 moet hebben voldaan. Wij zullen de voortgang van het proces het komende jaar mede aan de hand daarvan intensief blijven volgen. Op basis van de geboekte voortgang wegen we volgend jaar af of we bezwaar maken.

Eerste verbeteringen in 2008 zichtbaar

In 2008 zijn voornamelijk in het financieel beheer verbeteringen zichtbaar. Het beheer van de verplichtingen en de uitgaven bij het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK), het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) en het Commando Koninklijke Marechaussee (CKMar) is inmiddels op een zodanig niveau dat bij deze onderdelen niet langer sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer. In het materieelbeheer zien we op sommige onderdelen een verbetering, terwijl andere onderdelen een verslechtering laten zien. Ondanks een licht opgaande lijn, is het materieelbeheer over het geheel genomen nog onvoldoende. Op het gebied van de informatievoorziening hebben we dit jaar twee nieuwe onvolkomenheden vastgesteld. Ook de tekortkomingen in het financieel administratiesysteem FINAD leiden tot drie nieuwe onvolkomenheden. Naast de onvolkomenheden in het financieel beheer bij het CZSK, het CLAS en het CKMar, zijn ook de volgende onvolkomenheden uit voorgaande jaren vervallen: de beschikbare capaciteit van IC-personeel, het personeelsbeheer en het financieel beheer bij de Dienst Vastgoed Defensie (DVD).

Door de ingebruikneming van de kwaliteitskaart wijzigt de manier waarop we een onvolkomenheid formuleren. Een onvolkomenheid wordt nu zo geformuleerd, dat deze betrekking heeft op één afzonderlijk beheerdomein en kan worden toegerekend aan het daarvoor verantwoordelijke departementsonderdeel. In 2008 hebben we 22 onvolkomenheden geconstateerd, waarvan 21 in het financieel beheer en het materieelbeheer en een in de overige bedrijfsvoering.

Transparantie informatie over beleid toegenomen

Het Ministerie van Defensie heeft zowel in het Jaarverslag 2008 als in de Begroting 2009 stappen gezet op weg naar een meer inhoudelijk verantwoordingsdocument. Zo wordt in het Jaarverslag 2008 meer informatie verstrekt over gerealiseerde prestaties en activiteiten. Deze transparantere wijze van verantwoorden maakt het voor de Tweede Kamer mogelijk haar controletaak beter uit te voeren. Het ministerie kan de informatie echter nog verder verbeteren, door in het jaarverslag de gerealiseerde prestaties af te zetten tegen wat het ministerie zich in de begroting had voorgenomen.

De informatie over het gevoerde beleid is niet geheel op deugdelijke wijze tot stand gekomen. Op een aantal onderdelen in het proces is sprake van tekortkomingen. Ook is een aantal deelprocessen onvoldoende ordelijk en controleerbaar.

De informatie over het gevoerde beleid voldoet wel aan de verslaggevings-eisen.

De informatie over de bedrijfsvoering is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften met uitzondering van de volgende punten. Het Ministerie van Defensie leeft de procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf niet geheel na en de overwegingen om onderwerpen al dan niet op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn niet transparant vastgelegd.

Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

| | | Oordeel | Meer informatie in |
|------------------------|---------------------------------------|--|--------------------|
| Jaarverslag | Financiële informatie | Voldoet met uitzondering van een overschrijding van de artikeltolerantie bij 1 artikel en van de tolerantie bij de baten-lastendiensten | § 2.1 |
| | Saldibalans | Voldoet | § 2.2 |
| | Informatie over bedrijfsvoering | Voldoet met uitzondering van het niet geheel naleven van de procedure van totstandkoming en het niet transparant vastleggen van gemaakte afwegingen voor het rapporteren van onderwerpen | § 2.3 |
| | Informatie over beleid | Voldoet niet geheel. Een aantal deelprocessen is onvoldoende ordelijk en controleerbaar. | § 2.4 |
| Bedrijfsvoering | Financieel beheer en materieelbeheer* | Voldoet met uitzondering van 21 onvolkomenheden | § 3.1 |

* In de Audit Actielijst (AAL) achter in deze samenvatting staat een overzicht van *alle* onvolkomenheden.

Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.³

| Eerste jaar constatering en artikel | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|--|--|--|--|-----------------|
| 1 Financieel beheer (het beheer van verplichtingen en uitgaven) Crisisbeheersingsoperaties | | | | |
| 2004 20 Uitvoeren crisis-beheersingsoperaties | In 2008 geen ordelijk beheer. Wel verbeteringen ten opzichte van 2007 in rechtmatigheid betalingen en verplichtingen, naleven procedures en toezicht daarop, met uitzondering van het proces beperkte verificatie. | Voer het meerjarig verbeterplan financieel beheer uit. Besteed specifieke aandacht aan de kwaliteit van de e-mailreply in het proces van beperkte verificatie. | Start in 2009 met uitvoering van het meerjarig verbeterplan Financieel Beheer. Er zijn maatregelen genomen om de kwaliteit van het e-mailverkeer in 2009 op orde te krijgen. | 3.1 |
| 2 Financieel beheer (het beheer van verplichtingen en uitgaven) Commando luchtstrijdkrachten | | | | |
| 2004 23 Commando luchtstrijdkrachten | In 2008 geen ordelijk beheer. Wel verbeteringen ten opzichte van 2007 in rechtmatigheid betalingen en verplichtingen, naleven procedures en toezicht daarop, met uitzondering van het proces beperkte verificatie. | Voer het meerjarig verbeterplan financieel beheer uit. Besteed specifieke aandacht aan de kwaliteit van de e-mailreply in het proces van beperkte verificatie. | Start in 2009 met uitvoering van het meerjarig verbeterplan Financieel Beheer. Er zijn maatregelen genomen om de kwaliteit van het e-mailverkeer in 2009 op orde te krijgen. | 3.1 |
| 3 Financieel beheer (het beheer van verplichtingen en uitgaven) Defensie Materieelorganisatie | | | | |
| 2004 25 Defensie Materieel-organisatie | In 2008 geen ordelijk beheer. Wel verbeteringen ten opzichte van 2007 in rechtmatigheid betalingen en verplichtingen, naleven procedures en toezicht daarop, met uitzondering van het proces beperkte verificatie. | Voer het meerjarig verbeterplan financieel beheer uit. Besteed specifieke aandacht aan de kwaliteit van de e-mailreply in het proces van beperkte verificatie. | De minister verwacht verdere verbeteringen in 2009 door de aanvullende procedures die in gang zijn gezet op het gebied van EU-aanbesteding en het toezicht hierop in 2009. | 3.1 |
| 4 Financieel beheer (het beheer van verplichtingen en uitgaven) Commando Dienstencentra | | | | |
| 2004 26 Commando Dienstencentra | In 2008 geen ordelijk beheer. Wel verbeteringen ten opzichte van 2007 in rechtmatigheid betalingen en verplichtingen, naleven procedures en toezicht daarop, met uitzondering van het proces beperkte verificatie. | Voer het meerjarig verbeterplan financieel beheer uit. Besteed specifieke aandacht aan de kwaliteit van de e-mailreply in het proces van beperkte verificatie. | Start in 2009 met uitvoering van het meerjarig verbeterplan Financieel Beheer. Er zijn maatregelen genomen om de kwaliteit van Europese aanbestedingen in 2009 op orde te krijgen. | 3.1 |

³ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

| Eerste jaar constatering en artikel | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|--|--|--|--|-----------------|
| 5 Financieel beheer (het beheer van verplichtingen en uitgaven) Bestuursstaf | | | | |
| 2004 90 Algemeen | In 2008 geen ordelijk beheer. Wel verbeteringen ten opzichte van 2007 in rechtmatigheid betalingen en verplichtingen, naleven procedures en toezicht daarop, met uitzondering van het proces beperkte verificatie. | Voer het meerjarig verbeterplan financieel beheer uit. Besteed specifieke aandacht aan de kwaliteit van de e-mailreply in het proces van beperkte verificatie. | Meerjarig zal gedragsverbetering een belangrijk issue zijn. Oppakken in 2009: verbeterdoelstellingen rondom het tijdig aanbieden en boeken van verplichtingen. | 3.1 |
| 6 Materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties | | | | |
| 2003/2004 20 Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties | Materieelbeheer nog onvoldoende op orde. Behandeling goederenstroom wapens, munitie- en cryptoapparatuur nog onvoldoende beheerst. Kwaliteit materieelbeheer vermindert na vertrek tijdelijke ondersteuningsteams (ROOT). | Voer de voorgenomen verbetermaatregelen uit. Doorgaan met inzet ROOT-teams. Inzet goed opgeleide materieelbeheerders ter plekke. | Na implementatie maatregelen zal beschikbare capaciteit zich richten op redeployment. Dit moet een gecontroleerde terugkeer van het materieel in Afghanistan garanderen. | 3.1 |
| 7 Materieelbeheer (wapenbeheer en het beheer van overig materieel) Commando zee strijdkrachten | | | | |
| 2003/2004 21 Commando zee strijdkrachten | Verschillen tussen administratieve en werkelijke voorraden. Voorgeschreven beheersmaatregelen niet goed genoeg uitgevoerd. Bruikleenadministraties niet op orde, onvoldoende betrouwbare administratie c.q. registratiesystemen. | Verbeter het toezicht op de naleving van beheersmaatregelen. Voer het programma «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» uit. | In 2009 start het meerjarig programma Professionaliseren Materieelbeheer Defensie (PMD). Er komt meer toezicht op hoe het ministerie de beheersmaatregelen zowel in de lijn als bij controles naleeft. | 3.1 |
| 8 Materieelbeheer (munitie- en cryptobeheer en het beheer van overig materieel) Commando land strijdkrachten | | | | |
| 2003/2004 22 Commando land strijdkrachten | Verschillen tussen administratieve en werkelijke voorraden. Voorgeschreven beheersmaatregelen niet goed genoeg uitgevoerd. Onvoldoende betrouwbare administratie c.q. registratiesystemen. | Verbeter het toezicht op de naleving van beheersmaatregelen. Voer het programma «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» uit. | Het intern CLAS in gang gezette verbetertraject wordt in 2009 met onverminderde aandacht voortgezet. Naast (pro)actieve participatie in het programma PMD neemt het ministerie ook aanvullende, eigen initiatieven. Door expliciet de aandacht voor beheer op alle niveaus te verbeteren, kan de lijn beter toezien op de naleving van beheersmaatregelen. | 3.1 |
| 9 Materieelbeheer (wapen-, munitie- en cryptobeheer en het beheer van overig materieel) Commando lucht strijdkrachten | | | | |
| 2003/2004 23 Commando lucht strijdkrachten | Verschillen tussen administratieve en werkelijke voorraden. Voorgeschreven beheersmaatregelen niet goed genoeg uitgevoerd. Bruikleenadministraties niet op orde, onvoldoende betrouwbare administratie c.q. registratiesystemen. | Verbeter het toezicht op de naleving van beheersmaatregelen. Voer het programma «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» uit. | In 2009 start het meerjarig programma PMD. Er komt meer toezicht op hoe het ministerie de beheersmaatregelen zowel in de lijn als bij controles naleeft. | 3.1 |

| Eerste jaar constatering en artikel | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|---|--|--|--|-----------------|
| 10 Materieelbeheer (wapen- en cryptobeheer en het beheer van overig materieel) Commando Koninklijke marechaussee | | | | |
| 2003/2004 24 Commando Koninklijke marechaussee | Verschillen tussen administratieve en werkelijke voorraden. Voorgeschreven beheersmaatregelen niet goed genoeg uitgevoerd. Bruikleenadministraties niet op orde, onvoldoende betrouwbare administratie c.q. registratiesystemen. | Verbeter het toezicht op de naleving van beheersmaatregelen. Voer het programma «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» uit. | CKMar heeft dit punt onderkend en heeft de tekortkoming en overige aspecten van «soft controls» geborgd in de werkverbanden die voortkomen uit de CKMar-brede «Taskforce Beter Verbeteren». Ook neemt CKMar actief deel aan de Defensiebrede projectgroep die het programma Initialisatie Document Professionaliseren Materieelbeheer Defensie uitvoert. | 3.1 |
| 11 Materieelbeheer (wapen- en cryptobeheer en het beheer van overig materieel) Commando Dienstcentra | | | | |
| 2003/2004 26 Commando Dienstcentra | Verschillen tussen administratieve en werkelijke voorraden. Voorgeschreven beheersmaatregelen niet goed genoeg uitgevoerd. Bruikleenadministraties niet op orde, onvoldoende betrouwbare administratie c.q. registratiesystemen. | Verbeter het toezicht op de naleving van beheersmaatregelen. Voer het programma «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» uit. | In 2009 start het meerjarig programma PMD. Er komt meer toezicht op hoe het ministerie de beheersmaatregelen zowel in de lijn als bij controles naleeft. | 3.1 |
| 12 Materieelbeheer (wapenbeheer en het beheer van overig materieel) Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst | | | | |
| 2003/2004 90 Algemeen | Verschillen tussen administratieve en werkelijke voorraden. Voorgeschreven beheersmaatregelen niet goed genoeg uitgevoerd. Bruikleenadministraties niet op orde, onvoldoende betrouwbare administratie c.q. registratiesystemen. | Verbeter het toezicht op de naleving van beheersmaatregelen. Voer het programma «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» uit. | Het ministerie gaat beter toezien op de naleving van beheersmaatregelen bij de MIVD. Samen met actiepunten uit het programma PMD die relevant zijn voor MIVD, verbetert dit het materieelbeheer. | 3.1 |
| 13 Materieelbeheer (wapen-, munitie- en cryptobeheer en het beheer van overig materieel) Landelijk Bevoorradersbedrijf | | | | |
| 2003/2004 25 Defensie Materieelorganisatie | Verschillen tussen administratieve en werkelijke voorraden. Voorgeschreven beheersmaatregelen niet goed genoeg uitgevoerd. Bruikleenadministraties niet op orde, onvoldoende betrouwbare administratie c.q. registratiesystemen. | Verbeter het toezicht op de naleving van beheersmaatregelen. Voer het programma «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» uit. | Binnen het totale verbeterplan van het materieelbeheer wordt het munitiebeheer als eerste deelproject opgepakt. Dit is inclusief de centrale voorraden bij het munitiebedrijf | 3.1 |
| 14 Beheer centrale voorraden bij het Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustings Bedrijf | | | | |
| 2003 25 Defensie Materieelorganisatie | Beheer niet voldoende controleerbaar, geen betrouwbare administratie. | Voer het programma «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» uit. | In 2009 start het meerjarig programma PMD. Er komt meer toezicht op hoe het ministerie de beheersmaatregelen zowel in de lijn als bij controles naleeft. | 3.1 |

| Eerste jaar constatering en artikel | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|--|---|--|--|-----------------|
| 15 Financieel administratiesysteem FINAD | | | | |
| 2008 | Inrichting en autorisatiebeheer FINAD onvoldoende. | Verbeter de inrichting van FINAD en verbeter het beheer van de informatievoorziening. | Met het project Beter Verbeten wil het ministerie onder andere de financiële administratie beter inrichten. Daarnaast gaat het ministerie in 2009 het aantal functiescheidingsconflicten in de autorisaties verminderen. | 3.1 |
| 16 Financiële administratie (registratie verplichtingen) | | | | |
| 2008 | De registratie van onder meer de verplichtingen in FINAD is niet betrouwbaar | Breng de registratie van financiële data in FINAD op orde. | In 2009 start de uitvoering van het meerjarig verbeterplan Financieel Beheer. | 3.1 |
| 17 Financiële administratie (registratie saldibalansposten) | | | | |
| 2008 | De registratie van onder meer de vorderingen en voorschotten in FINAD is niet betrouwbaar | Breng de registratie van financiële data in FINAD op orde. | In 2009 start de uitvoering van het meerjarig verbeterplan Financieel Beheer. | 3.1 |
| 18 Kwaliteit informatievoorziening materieeladministratiesystemen (aandacht voor geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer) | | | | |
| 2008 | Onvoldoende aandacht voor geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer. | Geef de borging van de datakwaliteit structureel meer aandacht en breng het autorisatiebeheer op orde. | In 2009 start het meerjarig programma PMD. Er komt meer toezicht op hoe het ministerie de beheersmaatregelen zowel in de lijn als bij controles naleeft. | 3.1 |
| 19 Kwaliteit informatievoorziening personeelsadministratiesystemen (aandacht voor geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer) | | | | |
| 2008 | Onvoldoende aandacht voor geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer. | Geef de borging van de datakwaliteit structureel meer aandacht en breng het autorisatiebeheer op orde. | Implementatie verbeteracties aan de hand van het in 2009 vast te stellen control framework personele functiegebied. | 3.1 |
| 20 Financieel beheer baten-lastendienst Bedrijfsgroep IVENT | | | | |
| 2007 | Onvoldoende uitvoering interne beheersmaatregelen, regelgeving Europese aanbestedingen niet in alle gevallen nageleefd. | Voer interne beheersmaatregelen uit en leer voor zover mogelijk van de aanpak Europese aanbesteding van het kerndepartement. | In 2009 start de uitvoering van het meerjarig verbeterplan Financieel Beheer. Er zijn maatregelen genomen om de kwaliteit van het e-mailverkeer in 2009 op orde te krijgen. | 3.1 |
| 21 Voorraad- en materieelbeheer baten-lastendienst Bedrijfsgroep IVENT | | | | |
| 2004 | Betrouwbaarheid werkplek-administratie niet voldoende. | Voer de nieuwe methode in voor het factureren van werkplekdiensten. | In 2009 start het meerjarig programma PMD. Er komt meer toezicht op hoe het ministerie de beheersmaatregelen zowel in de lijn als bij controles naleeft. | 3.1 |

| Eerste jaar constatering en artikel | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|---|--|--------------------------|--|-----------------|
| 22 Betrouwbaarheid informatievoorziening baten-latendienst Bedrijfsgroep IVENT | | | | |
| 2005 | Conditie technische NAFIN-ruimtes onvoldoende. | Voer het plan OEVER uit. | Het project OEVER voert het ministerie momenteel uit en loopt door tot 2012. | 3.2 |

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van Defensie. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën*. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beheardomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het belang van de beheardomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beheardomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beheardomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beheardomein.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

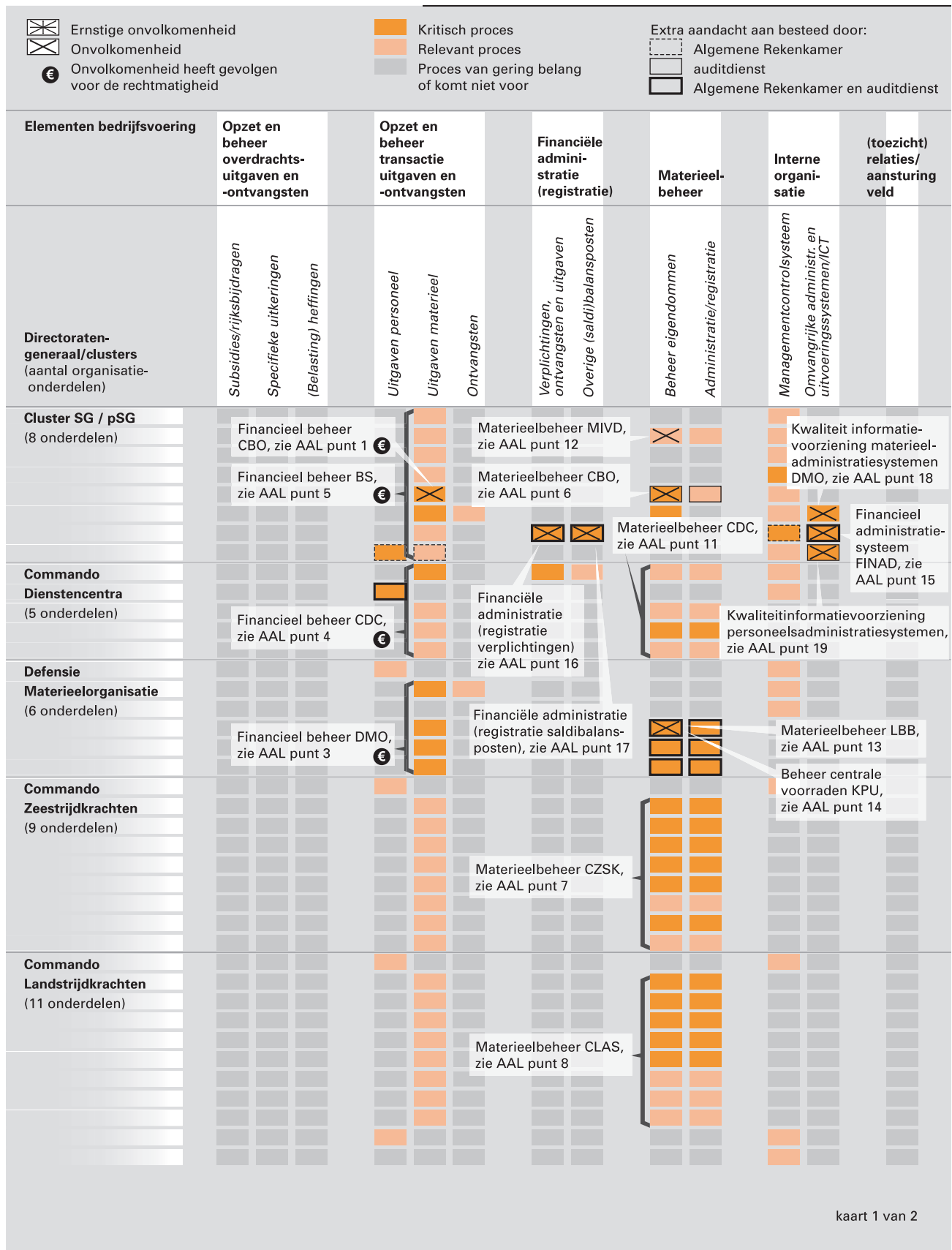
In de AAL staat een korte beschrijving van de onvolkomenheden en in § 3.1 worden de onvolkomenheden toegelicht.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Defensie blijkt dat bij het Ministerie van Defensie 184 beheardomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 91 beheardomeinen als kritisch aan te merken. Van de 184 beheardomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van Defensie hebben de auditdienst van het Ministerie en wij 17 beheardomeinen extra onderzocht. Wij hebben 22 onvolkomenheden geconstateerd. Van deze 22 onvolkomenheden hebben 6 onvolkomenheden betrekking op een relevant beheardomein en 16 onvolkomenheden op een kritisch beheardomein. Het aantal onvolkomenheden is hoger dan de extra onderzochte beheardomeinen, omdat er ook

onvolkomenheden zijn geconstateerd bij beheerdomeinen die regulier uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle worden onderzocht.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Defensie blijkt dat 8 artikelen van het Ministerie van Defensie geraakt worden door de onvolkomenheden bij dit ministerie die wij hebben geconstateerd.

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van Defensie
Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel



kaart 1 van 2

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van Defensie
Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen

| | | Onvolkomen bij: | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|--|--|---|--|---|--------------------------------|--|---|--|---|---|---------------------------------------|--|---|--|
| | | Financieel beheer Crisisbeheersingsoperaties | Financieel beheer Commando luchtmachtstrijdkrachten | Financieel beheer Defensie Materieel Organisatie | Financieel beheer Commando Dienstcentra | Financieel beheer Bestuursstaf | Materieelbeheer Crisisbeheersingsoperaties | Materieelbeheer Commando zee- en luchtmachtstrijdkrachten | Materieelbeheer Commando land- en luchtmachtstrijdkrachten | Materieelbeheer Commando luchtmachtstrijdkrachten | Materieelbeheer Commando Koninklijke Marechaussee | Materieelbeheer Commando Dienstcentra | Materieelbeheer Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst | Materieelbeheer Landelijk Bevoorradingbedrijf | |
| Zie AAL punt: | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. nr. | Omschrijving | | | | | | | | | | | | | | |
| 20 | Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties | € | | | | | | | | | | | | | |
| 21 | Commando Zee- en luchtmachtstrijdkrachten | | | | | | | | | | | | | | |
| 22 | Commando Land- en luchtmachtstrijdkrachten | | | | | | | | | | | | | | |
| 23 | Commando Luchtmachtstrijdkrachten | | € | | | | | | | | | | | | |
| 24 | Commando Koninklijke Marechaussee | | | € | | | | | | | | | | | |
| 25 | Defensie Materieelorganisatie | | | | € | | | | | | | | | | |
| 26 | Commando Dienstcentra | | | | | € | | | | | | | | | |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. nr. | Omschrijving | | | | | | | | | | | | | | |
| 70 | Geheime uitgaven | | | | | | | | | | | | | | |
| 80 | Nominaal en onvoorzien | | | | | | | | | | | | | | |
| 90 | Algemeen | | | | | | € | | | | | | | | |
| Baten-lastendiensten | | | | | | | | | | | | | | | |
| | BG Ivent | | | | | | | | | | | | | | |
| | Dienst Vastgoed Defensie | | | | | | | | | | | | | | |
| | Paresto | | | | | | | | | | | | | | |

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van Defensie
Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen (vervolg kaart 1)

| Onvolkomen bij: | | | | | | | | | | | Tolerantiegrenzen overschreden? | |
|--|---|---------------------------------------|---|---|---|--|--|---|--|---|---------------------------------|-------------------------------|
| | Beheer centrale voorraden Kleding- en Persoonsgebonden Uitrusting Bedrijf | Financieel administratiesysteem FINAD | Financiële administratie (registratie verplichtingen) | Financiële administratie (registratie saldi balansposten) | Kwaliteit informatievoorziening materieel administratiesystemen | Kwaliteit informatievoorziening personeels administratiesystemen | Financieel beheer baten-lastendienst Bedrijfsgroep IVENT | Voorraad- en materieelbeheer baten-lastendienst Bedrijfsgroep IVENT | Betrouwbaarheid informatievoorziening baten-lastendienst Bedrijfsgroep IVENT | | | Artikelniveau (zie bijlage 1) |
| Zie AAL punt: | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | | | | |
| Art. nr. | | | | | | | | | | | | |
| 20 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| 21 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| 22 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| 23 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| 24 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| 25 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| 26 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | ja |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | | | | |
| Art. nr. | | | | | | | | | | | | |
| 70 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| 80 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| 90 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| Baten-lastendiensten | | | | | | | | | | | | |
| | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ [€] | ■ | ■ | | ja |
| | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | nee |
| Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1) | | | | | | | | | | | | nee |

1 INLEIDING

1.1 Over dit onderzoek

Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

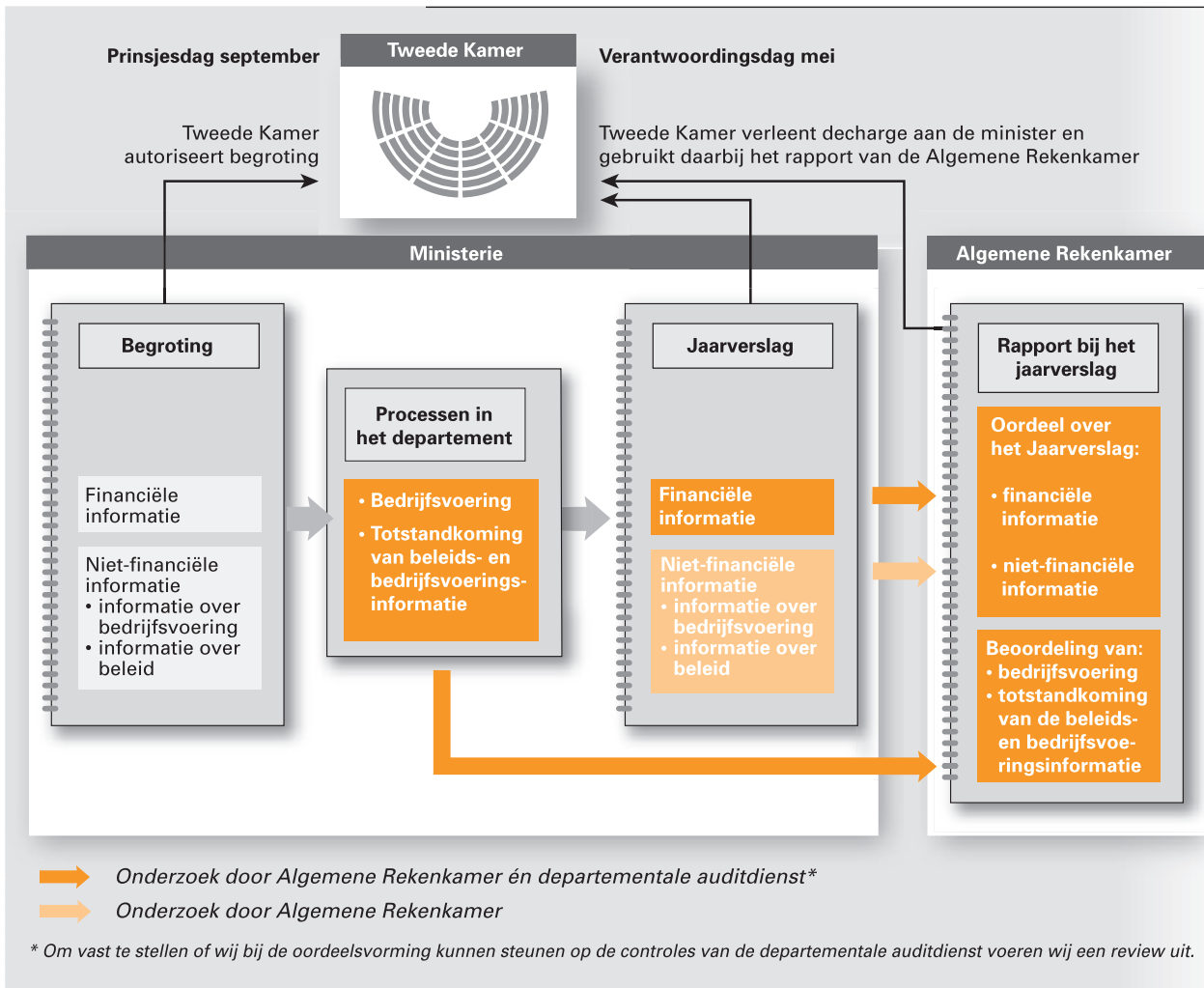
1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die onze *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

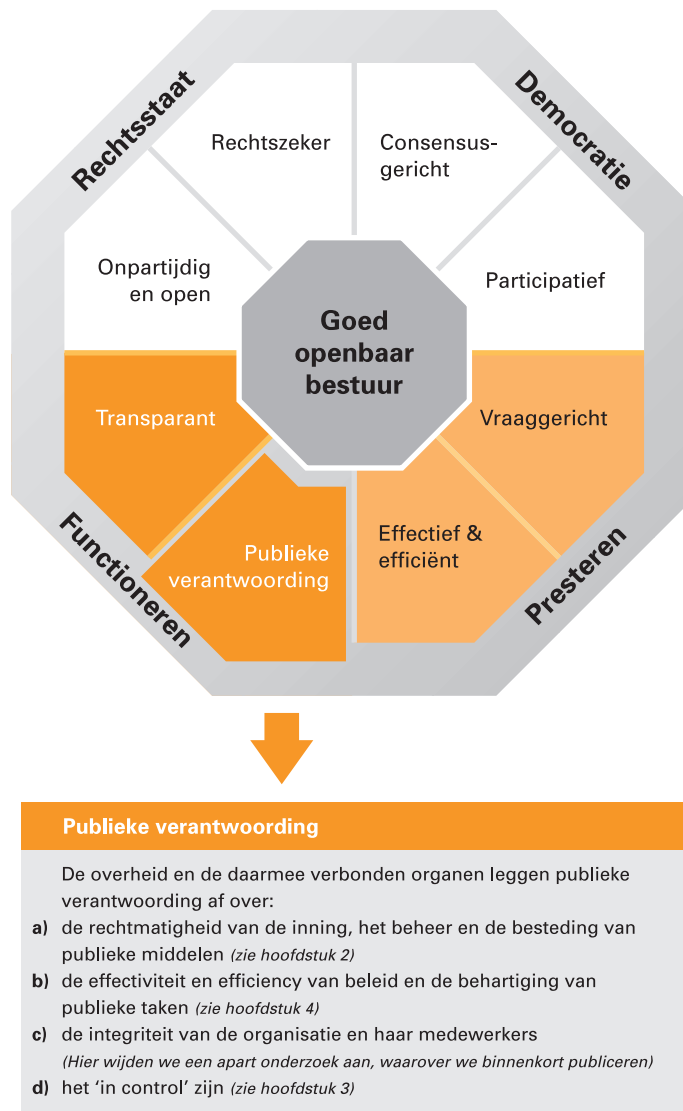
1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het

functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording moet kunnen afleggen over het eigen functioneren en presteren. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie www.rekenkamer.nl.

Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur



* Zie de brochures *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur*; *strategie algemene rekenkamer 2004 – 2009* en *Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer*.

1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we niet alleen in op onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer maar ook op onvolkomenheden in andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van Defensie. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- vervolg bezwaaronderzoek «Sturing en Beheersing»;
- Europese aanbestedingen;
- financieel beheer defensiebreed;
- materieelbeheer defensiebreed (inclusief wapen- en munitiebeheer en materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties);
- invoering nieuw financieel administratiesysteem;
- niet-financiële beleidsinformatie;
- personeelsbeheer.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen en begrippen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

1.2 Over het Ministerie van Defensie

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X).

Het Ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor:

- de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba;
- het bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- het ondersteunen van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, nationaal en internationaal.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.

| Overzicht 1 Het Ministerie van Defensie in kengetallen | |
|---|--|
| Totaal verplichtingen | € 8,5 miljard |
| Totaal uitgaven | € 8,5 miljard |
| Totaal ontvangsten | € 0,6 miljard |
| Transactie-uitgaven, waaronder personeels- uitgaven | € 8,38 miljard |
| Overdrachtsuitgaven | € 109,4 miljoen |
| – waarvan rijksbijdragen | € 72,2 miljoen |
| – waarvan uitkeringen | € 16,7 miljoen |
| – waarvan subsidies | € 20,5 miljoen |
| – waarvan specifieke uitkeringen | |
| Aantal begrotingsartikelen | 10 |
| – waarvan beleidsartikel | 7 |
| – waarvan niet-beleidsartikel | 3 |
| Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008 | 66 565 |
| van wie militair personeel | 47 445 |
| van wie burgerpersoneel | 19 120 |
| Aantal defensieonderdelen | 7 |
| Aantal baten-lastendiensten | 3 (BG IVENT, DVD, Paresto) |
| – bijdrage van kerndepartement | € 580 miljoen |
| – eigen vermogen | € 33,2 miljoen |
| Begrotingsfondsen | n.v.t. |
| Rechtspersonen met wettelijke taak | 1 (Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht) |
| Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Defensie | <ul style="list-style-type: none"> – <i>Monitoring verwerving Joint Strike Fighter: stand van zaken 2008 (2009)</i> – <i>Monitoring verwerving Joint Strike Fighter: stand van zaken 2007 (2007)</i> – <i>Leren van parlementair onderzoek (2007)</i> – <i>Terugblik 2007: Functioneren Kustwacht Nederland</i> – <i>Managementinformatie over inzet- baarheid Defensie (2006)</i> – <i>Monitoring verwerving Joint Strike Fighter (2006)</i> – <i>Verantwoording en toezicht bij RWT's, deel 5, Ministerie van Defensie (2006)</i> |

Bron voor gegevens: Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie en informatie Hoofd-
directie Financiën en Control.

Bron voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral transactie-uitgaven heeft, die vrijwel gelijk verdeeld zijn over personeel en materieel. Het Ministerie van Defensie heeft een groot personeelsbestand en veel materieel nodig om zijn taken uit te oefenen. Gezien de financiële omvang zijn goed

beheer van het materieel en goed financieel beheer bij dit ministerie van groot belang.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

- artikel 26 «Commando Dienstencentra»: een bedrag van € 45,7 miljoen in de verplichtingen dat onrechtmatig is, een bedrag van € 15,4 miljoen in de verplichtingen waarvan de rechtmatigheid onzeker is en een bedrag van € 3,9 miljoen in de verplichtingen waarvan onzeker is of dit deugdelijk is weergegeven;
- baten-lastendiensten: een bedrag van € 59,8 miljoen in de lasten dat onrechtmatig is, een bedrag van € 2,5 miljoen in diverse balansposten dat niet deugdelijk is weergegeven, een bedrag van € 13,4 miljoen in de lasten waarvan de rechtmatigheid onzeker is en een bedrag van € 3,7 miljoen in diverse balansposten en de lasten waarvan de deugdelijke weergave onzeker is.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 582,1 miljoen, respectievelijk € 63,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 20, 21, 22 en 26 respectievelijk 20, 22, 23 en 26. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat bij het Ministerie van Defensie bij het kerndepartement in vijftien gevallen met een totaalbedrag van € 68,8 miljoen deze regels niet nageleefd zijn en

dat voor een geval met een totaalbedrag van € 14,8 miljoen er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Tien van de vijftien gevallen komen uit de steekproef op de verplichtingen. Het bedrag dat hiermee gemoeid is (€ 67,2 miljoen van de € 68,8 miljoen) betreft een geëxtrapoleerd bedrag. Bij vier van de vijftien gevallen lag de oorsprong al in 2007.

Elf gevallen hebben betrekking op aanbestedingen in het kader van ICT-diensten. De meest voorkomende oorzaak voor de geconstateerde fouten blijft dat er niet tijdig wordt gesignaleerd dat (raam)contracten (zijn) verlopen. Hierdoor is er niet voldoende tijd voor een (nieuwe) Europese aanbestedingsprocedure en wordt veelal het bestaande contract uit bedrijfsvoeringsoogpunt verlengd.

Bovendien is bij de baten-lastendienst BG IVENT in totaal voor € 54,7 miljoen aan fouten en een bedrag van € 13 miljoen aan onzekerheden geconstateerd wat de naleving van de Europese aanbestedingsregels betreft. De fouten bij de BG IVENT hebben vooral betrekking op de inhuur van (ICT) personeel. Verder zijn er bij de baten-lastendienst Paresto in vier gevallen voor € 3,3 miljoen fouten geconstateerd bij de Europese aanbesteding.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrens voor de saldibalans.

In 2008 heeft het Ministerie van Defensie voor een bedrag van € 1 747,5 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten bedraagt € 38,2 miljoen.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de volgende punten:

- Het Ministerie van Defensie leeft de procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf niet geheel na.
- De overwegingen om onderwerpen al dan niet op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn niet transparant vastgelegd.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan beschreven in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie is niet geheel op deugdelijke wijze tot stand gekomen. Op een aantal onderdelen in het proces is sprake van tekortkomingen. Deze hebben geleid tot fouten die later zijn gecorrigeerd. Ook zijn een aantal deelprocessen onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Alleen met een toelichting van de voor deze deelprocessen verantwoordelijke functionarissen konden de uitkomsten van deze processen worden gereconstrueerd.

De informatie over het gevoerde beleid voldoet wel aan de verslaggevingseisen.

Het oordeel over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid zegt niets over de (kwaliteit van de) informatie zelf.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt op dit moment de kwaliteit van de informatie over de inzetbaarheid van eenheden in de begroting en het

jaarverslag. Dit onderzoek zal op een later moment dit jaar worden gepubliceerd.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 4.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1). We gaan ook in op onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 3.2) en schetsen de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.3). In dit hoofdstuk besteden we niet alleen aandacht aan onvolkomenheden. We schetsen ook de stand van zaken van die aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording (§ 3.4).

Het Ministerie van Defensie heeft in 2008 belangrijke eerste stappen gezet om het financieel beheer en het materieelbeheer (op termijn) op orde te brengen en houden. De verbeterplannen bieden goede vooruitzichten voor de komende jaren. Voor een belangrijk deel gaat het nog om plannen: het ministerie zal nog grote inspanningen moeten leveren om de plannen ook daadwerkelijk uit te voeren.

De terechte prioriteit die het ministerie nu geeft aan het financieel beheer en het materieelbeheer mag echter niet ten koste gaan van andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Het is van groot belang dat het ministerie tijdig de (rand)voorwaarden creëert die nodig zijn om nieuwe systemen en functionaliteiten beheerst in te voeren en de kwaliteit van de informatievoorziening te waarborgen.

In 2008 zijn voornamelijk in het financieel beheer verbeteringen zichtbaar. In het materieelbeheer zien we op sommige onderdelen een verbetering, terwijl andere onderdelen een verslechtering laten zien. Ondanks een licht opgaande lijn is het materieelbeheer over het geheel genomen nog onvoldoende. Op het gebied van de informatievoorziening hebben we dit jaar twee nieuwe onvolkomenheden vastgesteld. Ook de tekortkomingen bij het financieel administratiesysteem FINAD leiden tot drie nieuwe onvolkomenheden.

Door de ingebruikneming van de kwaliteitskaart wijzigt de manier waarop we een onvolkomenheid formuleren. Een onvolkomenheid wordt nu zo geformuleerd, dat deze betrekking heeft op één afzonderlijk beheerdomein en kan worden toegerekend aan het daarvoor verantwoordelijke departementsonderdeel. In 2008 hebben we 22 onvolkomenheden geconstateerd.

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Defensie voldeden in 2008 aan de eisen uit de CW 2001, met uitzondering van:

- het financieel beheer (het beheer van verplichtingen en uitgaven) bij de begrotingsartikelen 20 «Crisisbeheersingsoperaties», 23 «Commando luchtmachtstrijdkrachten», 25 «Defensie Materieelorganisatie», 26 «Commando Dienstencentra» en 90 «Algemeen (bestuursstaf)»;
- het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties;
- het materieelbeheer (wapen- en/of munitie- en/of cryptobeheer en/of het beheer van overig materieel) bij de defensieonderdelen CZSK, CLAS, CLSK, CKMar, CDC, MIIVD en het Marinebedrijf en het Landelijk bevoorradingsbedrijf van de DMO;
- het beheer van de centrale voorraden bij het Kleding- en Persoonsgebonden Uitrusting Bedrijf;
- het financieel administratiesysteem FINAD;
- de financiële administratie van de verplichtingen;
- de financiële administratie van de saldi-balansposten;
- de kwaliteit van de informatievoorziening bij de materieeladministratiesystemen (aandacht voor geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer);
- de kwaliteit van de informatievoorziening bij de personeelsadministratiesystemen (aandacht voor geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer);
- het financieel beheer bij de Bedrijfsgroep IVENT;
- het voorraad- en materieelbeheer bij de Bedrijfsgroep IVENT.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Financieel beheer

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het financieel beheer bij het Ministerie van Defensie voor het vierde achtereenvolgende jaar niet ordelijk was. Naar aanleiding van het in 2007 uitgevoerde bezwaaronderzoek (zie § 3.1.1) heeft het Ministerie van Defensie zich tot doel gesteld om in maart 2009 de eerste zichtbare verbeteringen te realiseren bij de volgende onderdelen van het financieel beheer:

- de uitkomsten van de defensiebrede steekproef op het punt van het aantal afwijkingen van interne regelgeving (kwalitatieve bevindingen);
- de naleving van de Europese aanbestedingsregels;
- het voorafgaand financieel toezicht;
- het proces van beperkte verificatie;
- het proces van directe doorbelasting;
- het betaalproces.

Verplichtingen

Uit de steekproef van de Auditdienst Defensie van ongeveer 1 100 verplichtingen blijkt dat bij ongeveer een vijfde van de gecontroleerde posten (22%) een afwijking van interne regelgeving is geconstateerd.⁴ Hoewel dit percentage nog steeds hoog is, ligt het lager dan in 2007 (26%). Bij de begrotingsartikelen 20 «Crisisbeheersingsoperaties (CBO)» en 25 «Defensie Materieel Organisatie (DMO)» is het aantal afwijkingen echter gestegen. Bij het begrotingsartikel 90 «Algemeen» is het aantal afwijkingen weliswaar fors gedaald, maar is het percentage afwijkingen nog steeds bovengemiddeld (37%). Daarentegen ligt het percentage afwijkingen bij de DMO, ondanks een stijging met 2%, nog onder het gemiddelde (16%).

Bij de begrotingsartikelen 21 «Commando Zeestrijdkrachten (CZSK)», 22 «Commando Landstrijdkrachten (CLAS)» en 24 «Commando Koninklijke Marechaussee (CKMar)» is er sprake van een sterke daling van het aantal

⁴ Een overzicht van de bij deze steekproef aangetroffen (rechtmatigheids)fouten en onzekerheden is opgenomen in § 2.1.

afwijkingen. Het aantal afwijkingen ligt bij deze artikelen (ruim) onder het gemiddelde.

Bij het kerndepartement (het departement, exclusief de baten-lastendiensten) daalde het aantal aanbestedingen waarbij fouten of onzekerheden zijn geconstateerd bij de naleving van de Europese aanbestedingsregels van 16 in 2007 naar 15 in 2008. Het financieel belang daarvan steeg wel van € 46,5 miljoen in 2007 naar € 68,8 miljoen in 2008. De belangrijkste oorzaak van de geconstateerde fouten blijft dat er niet tijdig wordt gesignaleerd dat (raam)contracten (zijn) verlopen. Hierdoor is er niet voldoende tijd voor een (nieuwe) Europese aanbestedingsprocedure en wordt veelal het bestaande contract uit bedrijfsvoeringsoogpunt verlengd. Bij 4 van de 15 aanbestedingen ligt de oorsprong van de geconstateerde fouten al in 2007. Eind 2007 is een maatregel ingevoerd waarbij een eerstelijnsdeskundige moet verklaren dat een beslissing om niet Europees aan te besteden, juist is onderbouwd. Deze maatregel wordt steeds beter nageleefd. Eind 2008 bevatten alle hiervoor in aanmerking komende dossiers (groter dan € 2,5 miljoen) een dergelijke verklaring. Het risico dat ten onrechte een beroep wordt gedaan op een uitzonderingsregel is hierdoor sterk verminderd.

Het voorafgaand toezicht, dat functioneert als een extra waarborg bij het aangaan van verplichtingen, is in 2008 licht verbeterd. Wij verwachten dat de maatregel om dit toezicht te verscherpen in 2009 zal zorgen voor een verdere verbetering.

Uitgaven

Uit de steekproef van de Auditdienst Defensie van 670 betalingen blijkt dat bij 33% van de gecontroleerde posten een afwijking van interne regelgeving is geconstateerd.⁵ Dit percentage ligt iets lager dan in 2007 (37%), maar is nog steeds hoog. Bij de begrotingsartikelen 20 en 23 is het aantal afwijkingen gestegen. Ook bij de begrotingsartikelen 25 en 90 is het percentage afwijkingen nog bovengemiddeld (40 respectievelijk 42%). De belangrijkste oorzaak voor de geringe daling van het aantal afwijkingen is de invoering van het nieuwe financiële administratiesysteem FINAD. Laten we de hiermee verbonden afwijkingen buiten beschouwing, dan is er bij alle begrotingsartikelen sprake van een (forse) daling. Bij de begrotingsartikelen 21, 22 en 24 is, ook als we het aantal aantekeningen dat verband houdt met de invoering van FINAD niet buiten beschouwing laten, sprake van een forse daling van het aantal afwijkingen.

De kwaliteit van het proces van beperkte verificatie is in 2008, ondanks een aantal procesverbeteringen, nog onvoldoende verbeterd. Bij dit proces verifieert het ministerie facturen tot € 1 250 om bedrijfseconomische redenen op een beperkt aantal kenmerken voordat ze worden betaald. Met een steekproef achteraf wordt de rechtmatigheid van de betalingen vastgesteld. We denken dat de maatregelen die de minister voor 2009 heeft aangekondigd voldoende zijn om dit proces in 2009 op orde te krijgen.

De systematiek van directe doorbelasting voorziet erin dat de baten-lastendiensten van het Ministerie van Defensie rechtstreeks de begroting van het kerndepartement mogen belasten, zonder dat er voor elke levering of dienst een factuur en een prestatieverklaring van de defensie-onderdelen nodig is. Voorwaarde voor het mogen hanteren van deze systematiek is dat de productadministraties van de baten-lastendiensten betrouwbaar zijn.

⁵ Een overzicht van de bij deze steekproef aangetroffen (rechtmatigheids)fouten en onzekerheden is opgenomen in § 2.1.

In de afgelopen jaren ontbrak een gedegen onderzoek naar de betrouwbaarheid van de productadministraties. Uit een onderzoek dat het ministerie eind 2008 heeft uitgevoerd blijkt dat een aantal productadministraties van de DVD en de Bedrijfsgroep Informatievoorziening en Technologie (BG IVENT) nog onvoldoende betrouwbaar is. Voor de betreffende categorieën diensten heeft het ministerie daarom lumpsumfinanciering toegepast, waarbij een vast bedrag ineens wordt overgemaakt.

Het betaalproces is in 2008 duidelijk verbeterd. De ambitie om 80% van de facturen binnen 25 dagen te betalen wordt gehaald. Dit geldt nog niet voor de ambitie om 95% van de facturen binnen 35 dagen te betalen.

Conclusie

In 2007 was er bij alle acht begrotingsartikelen sprake van een onvolkomenheid in het financieel beheer. In 2008 zien we op alle hiervoor genoemde zes onderdelen van het financieel beheer een opwaartse trend. Bij de begrotingsartikelen 21, 22 en 24 is sprake van een sterke verbetering bij alle zes de onderdelen van het financieel beheer. De in 2008 bereikte verbeteringen zijn van dien aard dat er niet langer sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer. Dit neemt echter niet weg dat ook bij deze begrotingsartikelen nog verdere verbetering mogelijk en nodig is.

3.1.2 Materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties

Vanwege de operationele omstandigheden kan niet worden verwacht dat het materieelbeheer bij crisisoperaties continu op een vergelijkbaar niveau ligt als in Nederland. Toch is een ordelijk materieelbeheer ook, of misschien wel juist bij crisisoperaties van groot belang. Als een eenheid niet weet of het materieel waarover ze moet kunnen beschikken ook daadwerkelijk aanwezig is en waar en in welke staat het zich bevindt, kan dit ernstige gevolgen hebben. Ook is het van belang dat administratieve voorraden overeenkomen met de werkelijke voorraden om te voorkomen dat er wordt misgegrepen of dat er onnodig wordt aangevuld. Het Ministerie van Defensie heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen getroffen om het materieelbeheer in Afghanistan te verbeteren. Zo werd de «hand over, take over»-procedure ingevoerd voor de overdracht van materieel van de vertrekkende eenheid aan de nieuwe eenheid in het uitzendgebied. Daarnaast worden bij elke rotatie van eenheden en materieel zogenoemde tijdelijke rotatieondersteuningsteams (ROOT-teams) ingezet. Deze teams zorgen ervoor dat het materieelbeheer bij een wisseling van eenheden op orde wordt gebracht.

Toch blijken dergelijke maatregelen in de praktijk onvoldoende om het materieelbeheer tijdens een missie voldoende op orde te houden. In november 2008 heeft de Commandant der Strijdkrachten ingestemd met een verbeterplan voor het materieelbeheer in Afghanistan. Kern van het plan is het materieelbeheer op orde te brengen en vervolgens op orde te houden. Het plan heeft onder meer tot doel het besef bij commandanten van hun verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer te vergroten. Daarnaast worden er vanaf de rotatie van maart 2009 32 extra formatieplaatsen, waarvan twee materieelbeheerders, structureel toegevoegd aan de eenheden. Hiermee kan de kwaliteit van het materieelbeheer na een rotatie voldoende op orde worden gehouden.

Het beeld van het materieelbeheer in Afghanistan over de afgelopen jaren is wisselend. Ook in 2008 stelden we vast dat sommige processen zijn verbeterd, terwijl bij andere sprake is van een achteruitgang. In 2008 zijn over het geheel genomen geen grote stappen voorwaarts gezet. De voor 2009 geplande aanvullende maatregelen bieden de mogelijkheid om het materieelbeheer ook in de periode tussen twee rotaties op orde te houden.

Wij vragen ook aandacht voor het terugbrengen van het materieel uit Afghanistan naar Nederland. Dit zal volgens de huidige planning vanaf 2010 gebeuren. Gezien de ervaringen met het terugbrengen van materieel uit Bosnië zijn een goede voorbereiding en een betrouwbare administratie onontbeerlijk voor een beheerste uitvoering van een dergelijk proces. Wij zien vooral risico's bij de betrouwbaarheid van de materieeladministraties. Een structurele verbetering van het materieelbeheer in 2009 is volgens ons dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor een beheerste terugkeer van materieel vanaf 2010.

3.1.3 Wapen-, munitie-, crypto- en overig materieelbeheer

Wapenbeheer

In 2008 is een grote inspanning geleverd om het wapenbeheer op orde te krijgen. De resultaten van deze controles zijn echter wisselend. Bovendien zijn de resultaten niet goed te vergelijken met vorig jaar en tussen de verschillende defensieonderdelen. Dit komt onder meer doordat de onderdelen verschillende controleprogramma's en beoordelingsnormen toepassen. De belangrijkste tekortkomingen in het wapenbeheer zijn:

- de kwaliteit van bruikleenadministraties;
- het niet of onvoldoende uitvoeren van voorgeschreven tellingen;
- een gebrekkige aanwezigheidscontrole op wapens;
- verschillen tussen centrale en decentrale administraties.

Ook is in 2008 nog geen uniforme, defensiebrede werkwijze voor het wapenbeheer ingevoerd. Verder zijn de knelpunten in het Centraal Wapen Registratiesysteem die wij in 2007 constateerden, nog niet opgelost. Dit «tracking & tracing»-systeem voor wapens is een belangrijke ondersteuning voor een goed wapenbeheer. Door de vastgestelde tekortkomingen rondom data, beheer, autorisaties, controles en procedures is het systeem onvoldoende betrouwbaar.

Munitiebeheer

In 2008 hebben de interne controleafdelingen van de defensieonderdelen een 100%-controle op de munitie uitgevoerd. Na afloop van deze (initiële) controles zijn herstelmaatregelen uitgevoerd, daar waar het beheer onvoldoende was. Defensiebreed was het munitiebeheer bij 63% van de eenheden bij de initiële controle voldoende. Na herstelmaatregelen is het munitiebeheer bij 93% van de eenheden voldoende. De meeste tekortkomingen doen zich nog voor bij de DMO, waar het munitiebeheer bij vier van de twaalf eenheden nog onvoldoende is. Hieronder bevinden zich enkele grote munitiecomplexen waar grote munitievoorraden zijn opgeslagen.

De belangrijkste tekortkomingen die bij de initiële controles werden geconstateerd zijn:

- administratieve verschillen;
- het ontbreken van autorisaties;
- het niet of niet volledig uitvoeren van zelfcontroles en tellingen;
- het onvoldoende analyseren en verwerken van telresultaten;

- het niet voldoen van de opslag aan de gestelde eisen. Zolang bij de initiële controles nog te veel tekortkomingen worden geconstateerd, blijft het beheer onvoldoende gewaarborgd.

Over 2008 merken wij het wapen- en munitiebeheer dan ook nog als een onvolkomenheid aan (in 2007 was het nog een ernstige onvolkomenheid). Een verdere en meer structurele verbetering van het wapen- en het munitiebeheer zal vanaf 2009 zichtbaar moeten worden, als het ministerie de eerste projecten uit het verbeterplan Materieelbeheer zal uitvoeren.

Cryptobeheer

Het beheer van cryptomaterieel⁶ is in 2008 licht verbeterd. Zo is het beheer van cryptosleutels inmiddels voldoende op orde. Dit geldt nog niet voor het beheer van cryptoapparatuur en cryptopublicaties. In 2008 zijn nog regelmatig verschillen geconstateerd tussen de centrale administratie bij de Defensie Distributie Autoriteit en de decentrale administraties bij de defensieonderdelen. Ook gaan de defensieonderdelen verschillend om met de administratie van cryptomaterieel in de «eigen» administratiesystemen, waardoor deze regelmatig niet op orde zijn.

Het cryptobeheer bij de verschillende defensieonderdelen vertoont een wisselend beeld. Zo is het cryptobeheer bij het CZSK ruim voldoende, maar bij het CLAS nog onvoldoende. Bij het CLSK is het noodzakelijk om de geconstateerde verschillen tussen de centrale en de decentrale administratie en de fysiek aanwezige cryptomiddelen te analyseren. Bij het CKMar moet de inrichting van het cryptobeheer nog grotendeels worden vormgegeven. Het cryptobeheer binnen de DMO laat ook een wisselend beeld zien. Bij de DMO-eenheden waarbij het beheer nog onvoldoende is, ligt dit vooral aan het niet volledig en juist uitvoeren van tellingen en het niet analyseren van de telverschillen. Bij het CDC is vastgesteld dat bij zowel de betrokken bedrijfsgroep (BG IVENT) als de daaronder vallende Defensie Distributie Autoriteit sprake is van een onvoldoende ordelijk en controleerbaar beheer.

Hoewel de aandacht voor het cryptobeheer in 2008 is toegenomen, zal het ministerie de administraties verder moeten schonen en op orde brengen, voordat de logistieke modules van het ERP-systeem worden ingevoerd. Anders bestaat het risico dat de data in deze modules even onbetrouwbaar blijven als in de oude systemen.

Overig materieel

Behalve bij de DMO is ook veel ander materieel dan wapens, munitie of cryptomaterieel aanwezig bij de operationele eenheden. In de afgelopen jaren hebben we in het beheer hiervan tekortkomingen geconstateerd. Zo waren de administraties onvoldoende betrouwbaar en waren er voorraad- en autorisatieverschillen. Ook werden tellingen en inspecties onvoldoende of onzorgvuldig gepland en uitgevoerd en werden verschillen onvoldoende geanalyseerd en afgewikkeld. Wij hebben geconstateerd dat dit in 2008 niet is verbeterd. Hierdoor bestaat er een verhoogd risico dat materieel vermist raakt en dat niet tijdig wordt gesignaleerd dat materieel in slechte staat verkeert.

Op grond van het nieuwe Voorschrift Materieelbeheer Defensie, dat vanaf 1 juli 2009 in werking treedt, zullen de defensieonderdelen «(werk)instructies materieelbeheer» moeten opstellen. Door dit voorschrift en de werkinstructies op te volgen, zal in 2009 nog een grote inspanning van de

⁶ Materieel waarmee een bericht versleuteld kan worden verzonden.

eenheden nodig zijn om het materieelbeheer voldoende ordelijk en controleerbaar te maken.

3.1.4 *Beheer van centrale voorraden*

Het Ministerie van Defensie heeft drie grote voorraadbedrijven: het Marinebedrijf, het Logistiek Centrum Woensdrecht (LCW) en het Landelijk Bevoorradersbedrijf (LBB). Deze voorraadbedrijven vallen onder de DMO.

Evenals in voorgaande jaren is het beheer van de centrale voorraden bij het Marinebedrijf voldoende ordelijk en controleerbaar. Wel vragen we bij het Marinebedrijf aandacht voor de overgang in 2009 naar het munitie-beheersysteem WMS Klasse V. Door de stamgegevens van specifieke marinemunitieartikelen tijdig te schonen kan worden voorkomen dat het systeem al vanaf het begin met vervuilde data te maken krijgt, wat het beheer zou bemoeilijken.

Het beheer van de centrale voorraden bij het LCW en het LBB verschilt per locatie. We hebben vastgesteld dat het beheer op de LCW-locatie Woensdrecht voldoende ordelijk en controleerbaar is, met uitzondering van het Pacer Amstel-project⁷. Het voorraadbeheer bij het Algemeen Goederenbedrijf van het LBB is in 2008 duidelijk verbeterd. Nog altijd worden voorraadverschillen geconstateerd, maar deze zijn beduidend kleiner dan in voorgaande jaren. Het beheer is voldoende ordelijk en controleerbaar. Ook de voorraadadministratie was voldoende betrouwbaar.

Het beheer van de centrale voorraden bij het Kleding- en Persoonsgebonden Uitrusting Bedrijf (KPU) van het LBB is daarentegen nog altijd onvoldoende. De voortgang van het meerjarige verbeterplan van maart 2006 is ernstig vertraagd. Van de 35 geïdentificeerde verbeterpunten heeft het KPU er tot en met 2008 26 gerealiseerd. In 2008 bestaan bij het KPU nog steeds verschillen tussen de twee belangrijkste administratiesystemen. Ook is de administratie van inleveropdrachten niet betrouwbaar en kan het retourproces, waarbij ingeleverde goederen in de voorraad worden teruggenomen, niet worden gecontroleerd op juistheid en volledigheid. De problemen worden voornamelijk veroorzaakt door onvolledige administraties, gebrek aan kennis, vaardigheden en discipline, verouderde administratiesystemen en de koppeling daarvan aan meer moderne systemen. Verder zijn er achterstanden bij het uitvoeren van tellingen en het analyseren van verschillen.

Wij concluderen dat het materieelbeheer bij de centrale voorraadbedrijven van de DMO in 2008 is verbeterd en over het geheel genomen voldoende ordelijk en controleerbaar is. Een uitzondering vormen het materieelbeheer bij het KPU en het Pacer Amstel-project bij het LCW.

3.1.5 *Financieel administratiesysteem FINAD*

In 2008 heeft het Ministerie van Defensie het nieuwe financieel administratiesysteem (FINAD) geïmplementeerd. Om de implementatie in juni te realiseren, heeft het ministerie onder hoge tijdsdruk veel werk verzet. In ons rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007) hebben wij geconstateerd dat het onder tijdsdruk invoeren van een nieuw systeem, gecombineerd met de hoge technische en organisatorische complexiteit van een dergelijk systeem, kan leiden tot

⁷ Het Pacer Amstel-project is een onderhoudsproject waarmee 105 vliegtuigen van het type F-16 tot 2009 een behandeling krijgen die de levensduur verlengt en de operationele capaciteit verhoogt.

risico's voor een beheerste invoering. Bij de implementatie van FINAD hebben wij diverse problemen geconstateerd. De belangrijkste zijn:

- Op het moment van implementatie was er geen volledig uitgewerkte en actuele beschrijving van de administratieve organisatie en de interne beheersing beschikbaar. Ook de hieraan gerelateerde bevoegdheden waren niet toereikend ingericht.
- De gegevens in het te vervangen systeem waren voorafgaand aan de conversie niet gestructureerd geschoond. Bovendien was het schone niet adequaat gedocumenteerd. Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat sommige crediteuren dubbel zijn opgenomen in het FINAD-crediteurenbestand. Hierdoor bestaat het risico dat facturen dubbel worden betaald.
- De geconverteerde gegevens zijn aanvankelijk voor een deel verkeerd in FINAD geadministreerd, omdat niet duidelijk was hoe de gegevens moesten worden ingeboekt. Het overzicht met de voorgeschreven wijze van boeken, het zogenoemde boekingenboek, was namelijk tot aan de jaarafsluiting in bewerking.

Tijdens de overgang naar het FINAD heeft het reguliere betaalproces drie weken stilgelegen. Vanwege deze tijdelijke betaalstop is een betaalachterstand ontstaan. Deze achterstand kon minder snel worden ingelopen dan verwacht, doordat medewerkers nog aan het nieuwe systeem en de nieuwe werkwijze moesten wennen. Het ministerie heeft hierop een aantal maatregelen genomen om de achterstanden in het betaalproces weg te werken. Zo stond het ministerie tijdelijk toe dat verplichtingen op verzamelrekeningen werden geboekt.

De Auditdienst Defensie heeft in een vroeg stadium gewezen op de mogelijke risico's van de bovenstaande aandachtspunten en maatregelen en onder meer geadviseerd het FINAD op kritieke punten te monitoren. Wij onderschrijven de noodzaak van een toereikende monitoring om tijdig te kunnen reageren op afwijkingen en te waarborgen dat processen beheerst verlopen.

Tegen het eind van het jaar is de betalingsachterstand weggewerkt en lag de werkvoorraad facturen weer op een normaal niveau. De geconstateerde aandachtspunten en getroffen maatregelen hebben er echter onder meer toe geleid dat tussenrekeningen zijn opgelopen, dat er dubbele betalingen zijn verricht, dat er geen betrouwbare verplichtingen- en voorschottenstand gegenereerd kon worden en dat functiescheidingen werden doorbroken. Hierdoor heeft de Auditdienst Defensie veel aanvullende controlewerkzaamheden moeten verrichten om de met vertraging opgeleverde jaarrekening te controleren. Deze controles hebben geleid tot veel correcties die vooralsnog alleen in de verantwoording zijn doorgevoerd. In 2009 zal de financiële administratie dan ook nog op orde moeten worden gebracht en zullen de nog openstaande knelpunten in het FINAD moeten worden opgelost. Dit om te voorkomen dat deze problemen zich bij de jaarafsluiting 2009 opnieuw voordoen.

3.1.6 Kwaliteit informatievoorziening bij de materieeladministratiesystemen en de personeelsadministratiesystemen

Wij constateren dat het ministerie in algemene zin onvoldoende aandacht heeft voor geautomatiseerde controles en maatregelen die de datakwaliteit in de geautomatiseerde systemen moeten waarborgen. Dit blijkt vooral bij de invoering van nieuwe geautomatiseerde systemen en nieuwe functionaliteiten, waarbij op dat moment nog niet aan alle beheersmatige randvoorwaarden is voldaan. Voorbeelden uit 2008:

- Het personeelsadministratiesysteem PeopleSoft is onvoldoende beheerst gemigreerd naar een ander besturingssysteem.
- De additionele selfservicefunctionaliteit in PeopleSoft is in gebruik genomen, zonder dat vooraf goed was gewaarborgd dat deze tot rechtmatige financiële mutaties leidt.
- Het FINAD is in gebruik genomen zonder een toereikende borging van bevoegdheden en de daaraan gerelateerde functiescheidingen.

Voor PeopleSoft waren omvangrijke (en intensieve) handmatige controles noodzakelijk om zekerheid te krijgen over de getrouwheid van de financiële verantwoording. Door effectief gebruik te maken van geautomatiseerde (preventieve) controles kan de omvang van handmatige controlewerkzaamheden drastisch worden verminderd.

Ook constateren wij dat het autorisatiebeheer defensiebreed niet goed geregeld is. Dit geldt dus niet alleen voor het FINAD, maar ook bij systemen die al langer in gebruik zijn, waaronder PeopleSoft, het Centraal Wapen Registratiesysteem (CWRS) en het Warehouse Management-systeem (WMS klasse V), dat wordt gebruikt voor de registratie van munitie. Ook bij de baten-lastendiensten BG IVENT en DVD hebben we aandachtspunten geconstateerd op het gebied van het autorisatiebeheer. Het gevolg is dat de administraties en de (management)informatie uit deze systemen niet altijd even betrouwbaar zijn.

Tot slot merken wij op dat er bij de invoering van nieuwe systemen weinig prioriteit wordt gegeven aan het vooraf schonen van data. Dit is vooral van belang omdat defensiebreed systeemgegevens onvoldoende betrouwbaar blijken. Een voorbeeld hiervan is de ingebruikname van het nieuwe cryptobeheersysteem Crypto Controlled Items Registratie Systeem (CCIRS). Binnen de CCIRS-projectorganisatie was er aanvankelijk geen aandacht voor het schonen van de data in de bestaande cryptoadministraties.

Net als het Ministerie van Defensie hechten wij er veel belang aan dat de doelstellingen van het programma SPEER de komende jaren worden gehaald. Met de wetenschap dat de betrouwbaarheid van de gegevens in de huidige materieellogistieke systemen onvoldoende is, benadrukken wij (net als vorig jaar) het belang van het tijdig schonen van de data in deze systemen op basis van een vastgesteld schoningsplan. Ook het autorisatiebeheer moet tijdig vormgegeven zijn. Omdat bij eerdere invoering van nieuwe systemen onvoldoende aandacht bestond voor geautomatiseerde controles en de datakwaliteit, achten wij het noodzakelijk dat het ministerie op dit punt lering trekt uit eerder opgedane ervaringen.

3.1.7 Financieel beheer bij BG IVENT

Per 1 oktober 2008 is de Bedrijfsgroep Informatievoorziening en Technologie (BG IVENT) opgericht. Deze is ontstaan uit een samenvoeging van de baten-lastendienst Defensie Telematica Organisatie met het Dienstencentrum IV-beheer, het Dienstencentrum Documentaire Informatie en de Joint Cis Groep. Naar aanleiding van het interim-rapport van de Auditdienst Defensie en de bijzondere aandacht van de Hoofddirectie Financiën en Control voor het naleven van de Europese aanbestedingsregels, heeft de BG IVENT in 2008 alle aanbestedingsdossiers vrijwel integraal geïnventariseerd. Na controle bleek dat het niet juist naleven van de Europese aanbestedingsregels heeft geleid tot een totale fout van € 54,7 miljoen en een totale onzekerheid van € 13 miljoen. Hiermee wordt de tolerantiegrens voor de baten-lastendienst BG IVENT overschreden. Deze

fout overschrijdt ook de tolerantiegrens voor de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten.

3.1.8 Voorraad- en materieelbeheer bij BG IVENT

BG IVENT levert computerwerkplekken aan de defensieonderdelen (werkplekdiensten). Het aantal geleverde werkplekdiensten vormt de basis voor de facturering aan de defensieonderdelen (doorbelasting). De volledige en juiste registratie van de werkplekdiensten blijft echter een knelpunt in de bedrijfsvoering van de BG IVENT. Het huidige registratiesysteem dat als basis dient voor een rechtmatige doorbelasting is onvoldoende betrouwbaar, waardoor de werkplekdiensten in 2008 en ook in 2009 nog op basis van lumpsum gefactureerd zullen worden. De BG IVENT ontwikkelt momenteel een nieuwe methode voor het doorbelasten van de omzet, waardoor deze niet meer afhankelijk is van het aantal werkplekken en de juistheid van de registratie hiervan. Dat betekent overigens niet dat een juiste en volledige registratie van werkplekken geen aandachtspunt meer is bij het materieelbeheer en het configuratiebeheer. Ook de toekomstige omzetverantwoording zal beheerst en controleerbaar moeten zijn.

3.2 Onvolkomenheden in overige onderdelen van de bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. Hieronder beschrijven we de onvolkomenheden die we daar geconstateerd hebben.

3.2.1 Betrouwbaarheid informatievoorziening BG IVENT

Om de noodzakelijke verbeteringen bij het inrichten van de systemen en processen door te voeren, heeft de BG IVENT in 2008 het programma Verbetering EDP⁸ Maatregelen (VEM) ingesteld. Dit programma is bedoeld om het grote aantal tekortkomingen weg te werken en te voorkomen dat er nieuwe tekortkomingen ontstaan. Vooralsnog heeft het programma VEM alleen op papier verbeteringen opgeleverd en nog weinig resultaat geboekt in de uitvoering. Ook moeten de Beveiligingsautoriteit en de Hoofddirectie Informatie en Organisatie zich nog uitspreken over de toereikendheid van het programma.

Het Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN) is het eigen landelijk dekkend, zwaar beveiligde (glasvezel)netwerk van het Ministerie van Defensie. Het NAFIN fungeert als interlokaal verbindingstelsel voor spraak- en datacommunicatie voor de gehele defensieorganisatie. Sinds 2004 dient het NAFIN ook als ruggengraat voor het C2000-communicatienetwerk van de diensten voor openbare orde en veiligheid (onder meer politie-, brandweer- en ambulancediensten).

De BG IVENT is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid en het beheer van dit netwerk. Al geruime tijd is de conditie van de technische NAFIN-ruimtes onvoldoende, waardoor risico's bestaan voor de beschikbaarheid van netwerkdiensten. In 2008 is er een defensiebreed normenkader vastgesteld voor technische netwerkruimten. Vervolgens is de BG IVENT in april 2008 gestart met het project «OEVER», waarbij de 88 meest urgente locaties op orde worden gebracht. De doorlooptijd van dit project

⁸ Electronic Data Processing.

bedraagt vier jaar. De activiteiten voor de ongeveer 2 900 overige ruimtes zijn ondergebracht in het reguliere onderhoudsprogramma van de DVD.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

3.3.1 Vervolg bezwaaronderzoek «Sturing en beheersing»

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* hebben we verslag gedaan van de uitkomsten van het bezwaaronderzoek «Sturing en beheersing». Dit bezwaaronderzoek was gericht op het verbeterproces bij het financieel beheer, het wapenbeheer, het munitiebeheer en het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties. Het onderzoek is uitgevoerd omdat er op dat moment al enkele jaren onvolkomenheden in het financieel beheer en het materieelbeheer bestonden. Onvolkomenheden in het materieelbeheer kunnen direct gevolgen hebben voor de operationele inzetbaarheid. Het onderzoek heeft zich primair gericht op het verbeterproces van het ministerie en op de dieperliggende inhoudelijke oorzaken die ten grondslag liggen aan de problemen in de bedrijfsvoering. Uit dit bezwaaronderzoek is een aantal dieperliggende oorzaken naar voren gekomen die ertoe leiden dat problemen niet structureel worden opgelost. Op grond hiervan hebben we geconcludeerd dat de problemen in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Defensie niet in één jaar waren op te lossen. Een aantal problemen in het financieel beheer kon wel binnen één jaar worden opgelost.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* hebben we de volgende verwachtingen uitgesproken:

- Uiterlijk begin maart 2009 moest het ministerie een duidelijk zichtbare en werkende verbetermethodiek hebben ingevoerd, waarmee naar ons idee de problemen structureel kunnen worden opgelost.
- In maart 2009 moesten de eerste verbeteringen in het financieel beheer in werking zichtbaar zijn, waarbij het ministerie zelf moest bepalen welke punten het in 2008 ging verbeteren en hoe.
- Voor het materieelbeheer moest er in maart 2009 een plan van aanpak zijn met de nodige prioriteiten.

Verbeterprogramma

Het Ministerie van Defensie heeft in 2008 een taskforce ingesteld om de uitkomsten van het bezwaaronderzoek om te zetten in een verbeterprogramma. De taskforce moest ervoor zorgen dat er een werkende verbetermethodiek werd ingevoerd en meerjarige verbeterplannen werden opgesteld om het financieel beheer en het materieelbeheer structureel op orde te krijgen en te houden. Daartoe zijn drie clusters gevormd: het cluster verbetermethodiek, het cluster financieel beheer en het cluster materieelbeheer.

Het cluster verbetermethodiek heeft medio 2008 een raamwerk opgesteld voor een nieuwe verbetermethodiek. In dit raamwerk ligt de nadruk op het uitvoeren van probleem-oorzaak analyses en het vervolgens SMART⁹ formuleren van daarop aansluitende verbetermaatregelen. De verbetermethodiek gaat deel uitmaken van de reguliere planning & controlcyclus, waarmee de verantwoordelijkheid voor de methodiek nadrukkelijk bij het lijnmanagement komt te liggen. Hiermee is op toereikende wijze rekening gehouden met de uitkomsten van het bezwaaronderzoek uit 2007.

In 2008 is het raamwerk verbetermethodiek geïntroduceerd bij de commandanten van de defensieonderdelen en hun stafafdelingen. In 2009 zal het raamwerk bij de rest van de organisatie geïntroduceerd worden.

⁹ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

De onderliggende defensieonderdelen zijn in 2008 al wel betrokken bij het uitvoeren van probleem-oorzaakanalyses. Om de gekozen systematiek echter volledig geaccepteerd te krijgen, is het belangrijk dat het uitvoerende niveau vertrouwd wordt gemaakt met de uitgangspunten van de verbeterssystematiek.

Het cluster financieel beheer heeft in 2008 een meerjarig verbeterplan opgesteld. Hieraan voorafgaand zijn probleem-oorzaakanalyses uitgevoerd, waarbij alle defensieonderdelen en alle schakels in de financiële keten zijn betrokken. De oplossingsrichtingen die in het plan worden voorgesteld sluiten goed aan bij de oorzaken die uit de analysesessies naar voren kwamen. Het meerjarig verbeterplan schenkt aandacht aan organisatie- en omgevingsfactoren (de randvoorwaarden), zoals cultuur en gedrag, organisatie en informatiesystemen, en aan het proces zelf. Door de omgevingsfactoren te verbeteren moet het financieel beheer structureel op orde blijven. Wij constateren dat de verantwoordelijkheden binnen het project helder zijn belegd en dat er volop aandacht is voor communicatie. De taskforce heeft veel activiteiten uitgevoerd om de aandacht voor (financieel) beheer te vergroten. Daarnaast is de monitoring van het financieel beheer in 2008 structureel vormgegeven en ingebed in de reguliere planning & controlcyclus. Wel moet de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van het plan worden uitgewerkt.

Het cluster materieelbeheer heeft in 2008 een verbeterplan «Professionaliseren Materieelbeheer Defensie» opgesteld. Het verbeterplan is gebaseerd op de uitkomsten van een analyse naar de oorzaken van de problemen in het materieelbeheer. Bij de analyse zijn zowel het uitvoerende niveau als de stafmedewerkers van de defensieonderdelen betrokken. Het verbeterplan beslaat een periode van ongeveer vijf jaar en kent gedurende de looptijd ongeveer 200 projecten. Deze projecten moeten nog nader worden uitgewerkt en SMART gemaakt. Ook de benodigde personele capaciteit is nog niet nader uitgewerkt. Gezien de complexiteit van de problemen in het materieelbeheer achten wij het reëel dat het Ministerie van Defensie de tijd neemt om het materieelbeheer op orde te brengen. Het grote aantal voorziene projecten, alsmede de onlosmakelijke samenhang met en afhankelijkheid van het SPEER-project, brengen wel grote risico's mee voor de beheersbaarheid en de doorlooptijd van het proces. Wij vragen het ministerie daarom het overzicht te houden om van daaruit het verbeterprogramma goed te sturen en beheersen, een gedegen risicomanagement te voeren en bureaucratiesering te voorkomen waar het kan.

In ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat de aandacht voor beheer binnen het ministerie in 2008 duidelijk is toegenomen. Het besef is ontstaan dat ordelijk beheer noodzakelijk is om de primaire taken goed te kunnen uitvoeren. Commandanten dragen dit ook uit aan de mensen aan wie ze leiding geven. Bovendien nemen ze hun verantwoordelijkheid voor het faciliteren van goed beheer en zijn ze zich bewust van het belang van voorbeeldgedrag. Dit zien wij als belangrijke succesfactoren om de bedrijfsvoering op orde te brengen en te houden. Het bestendigen van deze gedragsverandering vormt de belangrijkste uitdaging voor de langere termijn. Daarbij is het van belang dat ook op het uitvoerende niveau het besef doordringt dat ordelijk beheer noodzakelijk is.

Conclusie en verwachtingen voor het komende jaar

Wij zijn van mening dat het Ministerie van Defensie met de nieuwe verbeterssystematiek, de verhoogde aandacht voor het belang van beheer

en de opgestelde verbeterplannen voor het financieel beheer en het materieelbeheer, een goede uitgangspositie heeft gecreëerd om het financieel beheer en het materieel beheer op orde te krijgen en structureel op orde te houden. Het ministerie heeft echter nog een lange weg te gaan. De in gang gezette gedragsverandering vasthouden en uitbouwen en de verbeterplannen volgens planning uitvoeren zullen de komende jaren nog veel inspanningen van de defensieorganisatie vragen.

Omdat het Ministerie van Defensie in 2008 heeft voldaan aan onze verwachtingen door in maart 2009 een duidelijk zichtbare en werkende verbetermethodiek te hebben ingevoerd, voor het financieel beheer de eerste verbeteringen in werking zichtbaar te hebben gemaakt en voor het materieelbeheer een plan van aanpak te hebben opgesteld, zien wij af van voortzetting van het bezwaaronderzoek.

De complexiteit, de omvang en de inhoudelijke zwaarte van de problemen in de bedrijfsvoering, alsmede de onlosmakelijke samenhang met het SPEER-project, brengen wel grote risico's mee voor de beheersbaarheid en de doorlooptijd van het verdere proces van verbetering. Daarbij bestaat er naar onze mening ook nog onzekerheid over de haalbaarheid van de plannen. Niet alleen vanwege de omvang ervan, maar ook omdat de benodigde personele capaciteit nog moet worden uitgewerkt. Wij zullen de voortgang van het verbeterproces en de uitvoering van de plannen het komende jaar dan ook intensief volgen. Daarbij verwachten we van het ministerie dat het in maart 2010 ten minste de volgende verbeteringen in het financieel beheer en het materieelbeheer heeft gerealiseerd:

- De aandacht voor beheer bij het management is vastgehouden en de aandacht voor goed beheer bij de functionarissen op de werkvloer is toegenomen.
- De nieuwe verbetermethodiek voor de bedrijfsvoering is uitgebreid naar het niveau onder dat van de commandanten van de defensieonderdelen, waardoor het mogelijk wordt om ook op de uitvoerende niveaus verbeteringen te plannen, te monitoren en over de resultaten verantwoording af te leggen.
- De financiële administratie is op orde gebracht, de jaarafsluiting is beheerst verlopen en het jaarverslag is op tijd uitgebracht.
- Het proces van beperkte verificatie is van voldoende kwaliteit.
- Het betaalproces verloopt volgens de procedures die zijn gericht op rechtmatige en tijdige betaling. Te laat betaalde facturen zijn een uitzondering.
- Er zijn zichtbare verbeteringen in het aanbestedingsproces.
- Er zijn voor het financieel beheer en het materieelbeheer nieuwe controleprogramma's voor de afdelingen OIB opgesteld, gebaseerd op de nieuw te ontwikkelen en defensiebreed toe te passen normen en gericht op defensiebrede eenduidige oordeelsvorming.
- Bij het materieelbeheer worden tellingen en inspecties uitgevoerd in overeenstemming met de tel- en inspectieplannen en worden telverschillen geanalyseerd en afgehandeld volgens de daarvoor geldende voorschriften. Voor de munitie adviseren wij de voor 2008 gekozen methodiek ook in 2009 uit te voeren.
- De voor 2009 geplande aanvullende maatregelen voor het materieelbeheer in uitzendgebieden zijn in werking zichtbaar en hebben geleid tot een structurele verbetering van het materieelbeheer.
- Er is begonnen met het schonen van data in de materieeladministratiesystemen. Wij bevelen aan hiervoor schoningsplannen op te stellen.

Op basis van de geboekte voortgang zullen we volgend jaar afwegen of bezwaar maken. Wij zullen daartoe ook gedurende het jaar, in aansluiting op de interne monitoringresultaten van het ministerie, de voortgang vaststellen.

3.3.2 Overige ontwikkelingen

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aange troffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

**Figuur 3 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Defensie**



¹ was: Materieelbeheer vredesoperaties.

² Hieronder vallen wapenbeheer, munitiebeheer, cryptobeheer en beheer overig materieel. T/m 2008 waren de onvolkomenheden in het wapen- en munitiebeheer gezamenlijk opgenomen onder de noemer 'Wapenbeheer en munitiebeheer defensiebreed'. De onvolkomenheden in het beheer van het overige materieel waren t/m 2008 opgenomen onder de noemer 'Beheer van aan eenheden toegewezen materieel'. Alleen het munitiebeheer was in 2006 en 2007 een ernstige onvolkomenheid.

³ Betreft alleen het beheer van overige materieel.

⁴ Betreft alleen het beheer van overige materieel.

⁵ Betreft alleen het wapen-, munitie- en cryptobeheer.

⁶ Voorheen onvolkomenheid 'Defensie Materieel Organisatie LBB, AGB en KPU'. Betreft het beheer van centrale voorraden overig materieel.

- Onvolkomenheden
 -- Ernstige onvolkomenheden
 + Opgelost

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|
| Financiële administratie (saldibalansposten) | | | - |
| Kwaliteit informatievoorziening materieeladministratie-systemen (geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer) | | | - |
| Kwaliteit informatievoorziening personeelsadministratie-systemen (geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer) | | | - |
| (Deskundigheid en) beschikbare capaciteit IC-personeel | - | - | + |
| P&O2000/PeopleSoft | + | | |
| Pensioenen en uitkeringen (90) | - | + | |
| Personeelsbeheer | | - | + |
| Agentschappen | | | |
| Financieel beheer Paresto | - | + | |
| Financieel beheer BG IVENT (DTO) | | - | - |
| Voorraad- en materieeladministratie BG IVENT (DTO) | - | - | - |
| Financieel beheer DVD | | - | + |
| Betrouwbaarheid informatievoorziening BG IVENT (DTO) | - | - | - |

De ingebruikneming van de kwaliteitskaart wijzigt de manier waarop we een onvolkomenheid formuleren. Dit heeft bij het Ministerie van Defensie de volgende consequenties:

- De al bestaande onvolkomenheden «wapen- en munitiebeheer defensiebreed» en «beheer van aan eenheden toegewezen materieel (inclusief cryptobeheer)» zijn samengevoegd tot de onvolkomenheid «materieelbeheer (wapen- en/of munitie- en/of cryptobeheer en/of beheer overig materieel)». Het materieelbeheer is niet op orde bij zes defensieonderdelen. Per saldo ontstaan er ten opzichte van 2007 vier «nieuwe» onvolkomenheden. Deze toename staat los van de werkelijke ontwikkelingen op het gebied van het materieelbeheer.
- De al bestaande onvolkomenheid «beheer (centrale voorraden) DMO (LBB, AGB en KPU) wordt gesplitst in twee «nieuwe» onvolkomenheden: «beheer centrale voorraden KPU» en «materieelbeheer (wapen-, munitie- en cryptobeheer en beheer overig materieel) bij de LBB». Per saldo ontstaat er dus een nieuwe onvolkomenheid.
- Voor de (nieuwe) onvolkomenheid in het financieel administratiesysteem FINAD geldt dat we deze nu opdelen in een onvolkomenheid in het beheer van het systeem, een onvolkomenheid in de registratie van de verplichtingen en een onvolkomenheid in de registratie van de saldibalansposten. Daarmee is het financieel administratiesysteem FINAD de bron voor drie nieuwe onvolkomenheden. Volgens de «oude» systematiek zou dit tot één nieuwe onvolkomenheid hebben geleid.
- De kwaliteit van de informatievoorziening is bij een aantal administratiesystemen niet voldoende gewaarborgd. Dit geldt behalve voor het financieel administratiesysteem FINAD ook voor personeelsadministratiesystemen en voor een aantal materieeladministratiesystemen. Omdat we de onvolkomenheden toerekenen aan het daarvoor verantwoordelijke departementsonderdeel, ontstaan twee nieuwe onvolkomenheden: een voor de personeelsadministratiesystemen en een voor de materieeladministratiesystemen. Ook hiervoor geldt dat dit volgens de «oude» systematiek tot één nieuwe onvolkomenheid zou hebben geleid.

De volgende onvolkomenheden uit voorgaande jaren zijn vervallen:

- het financieel beheer bij het Commando Zeestrijdkrachten;
- het financieel beheer bij het Commando Landstrijdkrachten;
- het financieel beheer bij het Commando Koninklijke Marechaussee;
- de beschikbare capaciteit van IC-personeel;
- het personeelsbeheer;
- het financieel beheer bij de Dienst Vastgoed Defensie.

Door bovenstaande oorzaken komt het aantal onvolkomenheden in 2008 op 22.

Hierna beschrijven we de ontwikkelingen en de overgebleven aandachtspunten voor de onvolkomenheden die zijn vervallen.

Financieel beheer commando's Zeestrijdkrachten, Landstrijdkrachten en Koninklijke Marechaussee

Het beheer van de verplichtingen en de uitgaven bij het Commando Zeestrijdkrachten, het Commando Landstrijdkrachten en het Commando Koninklijke Marechaussee is inmiddels op een zodanig niveau dat bij deze onderdelen niet langer sprake is van een onvolkomenheid. Een toelichting op de ontwikkeling van de onvolkomenheden in het financieel beheer hebben we opgenomen in § 3.1.

Beschikbare capaciteit IC-personeel

In 2007 was de afdeling Onderzoek Interne Beheersing (OIB) van het Commando Koninklijke marechaussee niet in staat om het zogenoemde basispakket aan onderzoeken uit te voeren. In 2008 hebben alle afdelingen OIB van de defensieonderdelen het basispakket aan onderzoeken kunnen uitvoeren. Daarmee is de onvolkomenheid «beschikbare capaciteit IC-personeel» opgeheven. De capaciteit voor het uitvoeren van onderzoek in opdracht van commandanten, het zogenoemde «risk-based»-onderzoek, is nog wel een aandachtspunt. Deze was in 2008 zeer beperkt. In 2009 krijgen de afdelingen OIB extra taken, namelijk het toetsen van de werking en het effect van de verbetermaatregelen. Om deze (extra) taken te kunnen uitvoeren zal de beschikbare capaciteit van het IC-personeel minimaal op hetzelfde niveau moeten blijven als in 2008.

Personeelsbeheer

In het personeelsbeheer zijn enkele problemen die we in 2007 constateerden, in 2008 opgelost. Dit geldt bijvoorbeeld voor de problemen met de kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting bij de decentrale personeelsdiensten. Deze zijn voor een belangrijk deel opgelost door het uitvoeren van de salarismutaties versneld over te dragen aan het Dienstencentrum Human Resources (DCHR). Het DCHR voert inmiddels de salarismutaties uit voor bijna alle organisatieonderdelen.

Het personeelsbeheer kent nog wel enkele aandachtspunten:

- Eind 2007 is de functionaliteit van selfservicemodules uitgebreid. Hierdoor kunnen medewerkers zelf mutaties doorvoeren in onder meer de registratie «eigen huishouding» en verlofaanvragen. Deze twee soorten mutaties kunnen financiële consequenties hebben. Op het moment dat deze nieuwe functionaliteit werd ingevoerd, waren de geprogrammeerde en handmatige controlemaatregelen echter nog onvoldoende uitgewerkt. Dat heeft in 2008 geleid tot onzekerheid over het rechtmatig gebruik van deze functionaliteit. In december heeft de Hoofddirectie Personeel voorstellen uitgewerkt voor aanvullende beheersmaatregelen. Wij bevelen aan met voorrang een besluit te nemen over de invoering van de voorgestelde maatregelen.
- De handtekeningen- en bevoegdhedenregisters waren in 2008 niet op orde. Het Ministerie van Defensie wil deze lijsten vervangen door digitale beslislijsten. In 2008 konden deze beslislijsten nog niet als vervanging van de handtekeningen- en bevoegdhedenregisters worden gebruikt, omdat de beslislijsten nog niet waarborgen dat mutaties ook daadwerkelijk door het bevoegd gezag worden geaccordeerd.

Financieel beheer DVD

De DVD sloot in 2007 een lening af bij het Ministerie van Financiën om een aantal vastgoedobjecten te financieren die de DVD in beheer had overgenomen van de defensieonderdelen. Er waren echter geen afspraken vastgelegd over het betalen van huur of andere vergoedingen door de defensieonderdelen aan de DVD. Wij hebben in het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* geadviseerd om de verantwoordelijkheden van de DVD voor het beheer en de financiële consequenties van deze transactie vast te leggen. Inmiddels heeft de Hoofddirectie Financiën en Control een aanwijzing uitgebracht waarin dit is vastgelegd.

Beheer centrale voorraden DMO

De onvolkomenheid in het beheer van de centrale voorraden bij de Defensie Materieel Organisatie (DMO) heeft een beperktere reikwijdte gekregen, omdat in 2008 alleen nog bij het KPU sprake is van een

onvoldoende beheer. Zie voor meer toelichting de beschrijving van de onvolkomenheid § 3.1.

3.4 Departementsoverstijgende onderwerpen

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van de bedrijfsvoering die wij hebben onderzocht, onder andere omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording, en dan in het bijzonder voor het «in control» zijn van de minister. We hebben onderzoek gedaan naar de beheersing van de realisatie van een beleidsdoel (§ 3.4.1) en naar het personeelsbeheer (§ 3.4.2).

3.4.1 Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 25 «Defensie Materieel Organisatie»

De Algemene Rekenkamer wil inzicht krijgen in de mate waarin het Ministerie van Defensie «in control» is bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel. Daarom hebben we onderzocht of voor operationele doelstelling 3 «Afstoting overtollig materieel» van beleidsartikel 25 «Defensie Materieel Organisatie» de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen. Belangrijke vragen daarbij waren:

- Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?
- Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?

Voor de niet-financiële informatie over deze doelstelling in het jaarverslag verwijzen wij naar § 4.2, waarin wij ingaan op de bruikbaarheid van deze informatie voor de Tweede Kamer. Wij hebben ons in het onderzoek vooral gericht op de afstoting van het strategische materieel. Wij hebben vastgesteld dat de planning & controlcyclus in overeenstemming is met de doelen van het afgesproken beleid. Voor een beheerst afstotingsproces is de procedure «Planning en Control Afstoting Strategisch Materieel» in 2007 vastgesteld. Deze procedure wordt eind 2009 geëvalueerd.

3.4.2 Personeelsbeheer

Op het gebied van het personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging* (Algemene Rekenkamer, 2009) dat wij op 9 april hebben uitgebracht.

Digitalisering van personeelsdossiers

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe de digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten). Uit ons onderzoek naar het digitaliseringsproces bij het Ministerie van Defensie blijkt dat dit proces in 2008 is afgerond. Uitgaande van het aantal medewerkers dat in 2007 bij het Ministerie van Defensie in dienst was, komen we uit op een indicatief aantal van 67 000 gedigitali-

seerde dossiers. Mogelijk ligt het werkelijke aantal iets hoger door mutaties in het personeelsbestand. De digitale dossiers waren in 2008 nog niet ordelijk ingericht. De afdelingen Onderzoek Interne Beheersing hebben veel werk moeten verrichten om de documenten te vinden in de dossiers die zij voor de steekproef hebben gecontroleerd. Zo waren documenten regelmatig onder een verkeerde categorie opgeslagen in de dossiers, waardoor ze moeilijk te vinden waren.

Inhuur van externen

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008) dienen ministers ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf de benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zij hierover rapporteren in hun jaarverslagen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de uitgaven voor externe inhuur, inclusief de inhuur voor projecten, bij het Ministerie van Defensie in 2008 € 220 miljoen bedroegen. Het Ministerie van Defensie heeft geen exacte informatie beschikbaar over inhuur voor projecten in 2007. Geschat wordt dat dit bedrag tussen de € 80 en de € 100 miljoen ligt. Daarnaast heeft het ministerie in 2007 € 123 miljoen aan externe inhuur uitgegeven. Wij kunnen op basis van de beschikbare informatie niet vaststellen of er ten opzichte van 2007 sprake is van een stijging of een daling van het bedrag dat is uitgegeven aan externe inhuur.

Het beleid voor externe inhuur is niet in een interne procedure vastgelegd. Om externe inhuur zo veel mogelijk te voorkomen, maakt het ministerie gebruik van Intermin¹⁰, maar ook van raamcontracten met uitzendbureaus. Daarnaast geldt voor inhuur een plafond van maximaal het geraamde budget. Om draaideurconstructies te voorkomen hanteert het Ministerie van Defensie als richtlijn dat iemand in principe niet binnen twee jaar na vertrek mag terugkomen, tenzij er specifieke afspraken gemaakt zijn.

¹⁰ Intermin detacheert overheidsmanagers om externe inhuur bij de overheid terug te dringen.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)?

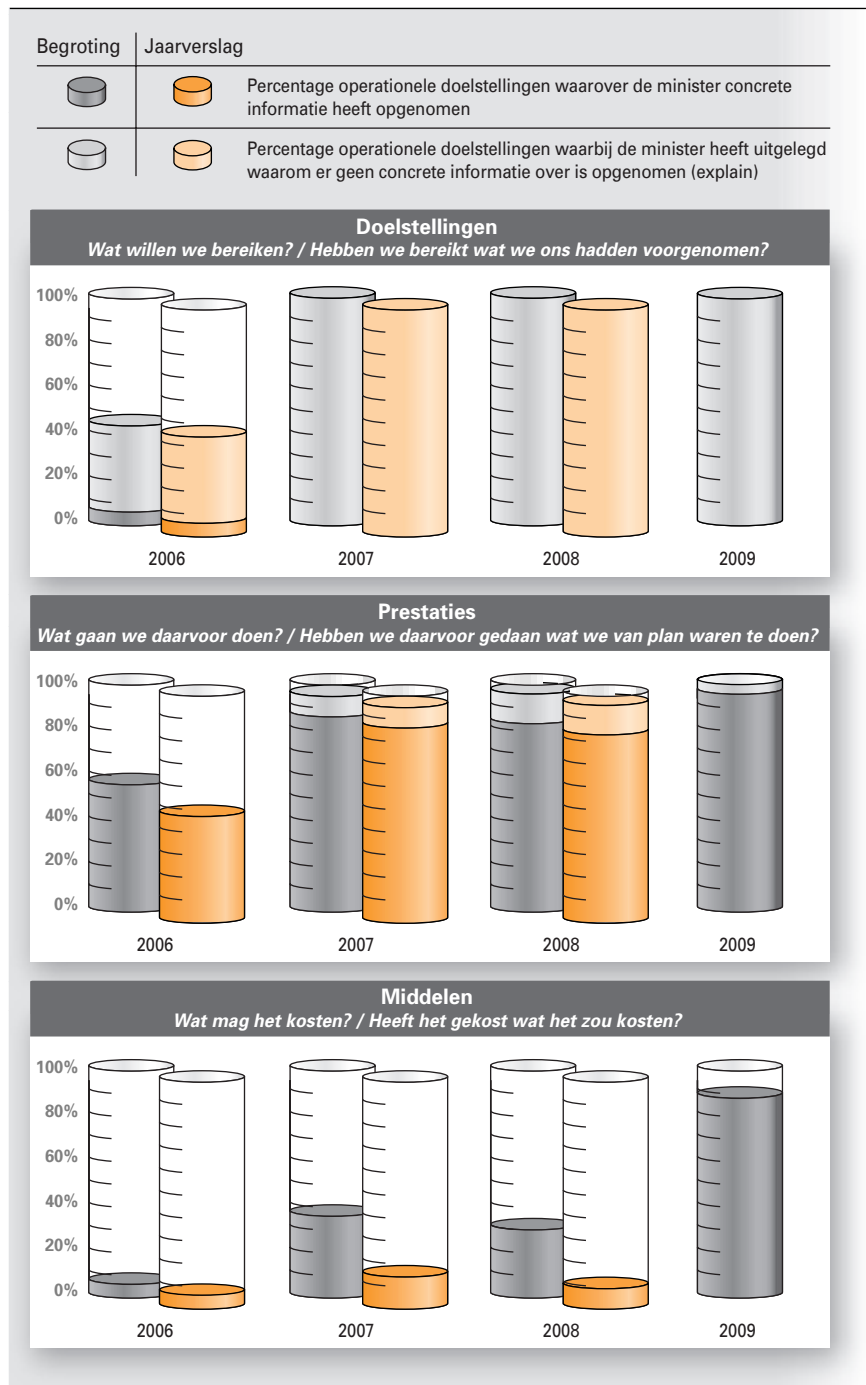
Het Ministerie van Defensie heeft in zowel het Jaarverslag 2008 als de Begroting 2009 stappen gezet op weg naar een meer inhoudelijk verantwoordingsdocument. Een vooruitgang is bijvoorbeeld zichtbaar in het beleidsverslag van het Jaarverslag 2008. Hierin verstrekt het ministerie meer informatie over gerealiseerde prestaties en activiteiten. Ook de informatie over de gerealiseerde prestaties bij de doelstelling «Afstoting overtollig materieel» is hiervan een goed voorbeeld. Door deze transparantere wijze van verantwoorden kan de Tweede Kamer haar controletaak beter uitvoeren. Voor het jaarverslag zien wij vooral nog verbetermogelijkheden in het afzetten van de gerealiseerde prestaties tegen wat het ministerie zich in de begroting had voorgenomen en de kosten die hiervoor gemaakt zijn.

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2008 vergeleken met de resultaten van 2006, 2007 en de begroting van 2009.

Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Defensie



Het Ministerie van Defensie hanteert sinds enkele jaren een organisatorische indeling van de begroting en het jaarverslag. Dit heeft volgens het ministerie gevolgen voor de wijze waarop de doelstellingen, activiteiten en de middelen van de krijgsmacht in de begroting (en het jaarverslag) aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Ook is het volgens het ministerie lastig de effecten van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht te bepalen,

omdat een exacte relatie tussen de inzet en de maatschappelijke effecten van de inzet ontbreekt.

In zowel de Begroting 2008 als de Begroting 2009 ontbreekt dan ook een antwoord op de vraag «Wat willen we bereiken?». Voor alle operationele doelstellingen legt de minister uit waarom het niet mogelijk is effectgegevens in de begroting op te nemen («explain»). Daarom ontbreken effectgegevens ook in het Jaarverslag 2008. Het gebrek aan informatie over effecten probeert de minister wel te compenseren door na afloop van elke inzet een eindevaluatie te houden die zo mogelijk ingaat op het resultaat van de operatie.

Wij begrijpen de keuze van het Ministerie van Defensie voor een organisatorische indeling van de begroting en het jaarverslag, en stellen vast dat het vrijwel onmogelijk is de effecten van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht exact te meten. Extra nadruk op de activiteiten en prestaties van het ministerie ter compensatie van het gebrek aan effectinformatie is dan wel gewenst. Op die manier wordt in ieder geval inzichtelijk voor de Tweede Kamer waaraan het geld is besteed.

Koppeling gerealiseerde prestaties en begrotingsvoornemens

Het Ministerie van Defensie geeft in het Jaarverslag 2008 een goed beeld van wat het in 2008 heeft gedaan. Zowel bij de beleidsartikelen als in het beleidsverslag worden de prestaties meer dan in voorgaande jaren ook afgezet tegen de voornemens uit de begroting. Op het punt van de vermindering van de uitval bij keuring en selectie bijvoorbeeld, geeft de minister in het beleidsverslag aan dat in 2008 41% afviel gedurende de psychologische, geneeskundige en veiligheidsonderzoeken. Dit is lager dan de geraamde 45%. Ook bij de verschillende operationele doelstellingen van beleidsartikel 24 «Commando Koninklijke Marechaussee» zet de minister in het jaarverslag de realisatiewaarde over 2008 af tegen de streefwaarde uit de begroting. Bij de grote afwijkingen wordt daarnaast een (summiere) toelichting gegeven. Een voorbeeld is de operationele doelstelling «Handhaven veiligheidsniveau in overeenstemming met de geldende veiligheidsconcepten». In 2008 zijn 111 minder beveiligde waardetransporten uitgevoerd dan het aantal van 183 dat vooraf was geraamd. Uit de toelichting blijkt dat de servicegraad aan De Nederlandsche Bank wel 100% is geweest, maar dat minder transporten zijn gevraagd dan voorzien. Een ander voorbeeld is de doelstelling «Instandhouding van materieel» van beleidsartikel 25 «Defensie Materieel Organisatie». Hier wordt de realisatie van de gemiddelde servicegraad door het Marinebedrijf van 86% over 2008 afgezet tegen de defensienorm, die 80% bedraagt. Overigens was deze norm niet opgenomen in de Begroting 2008.

Deze wijze van verantwoorden, raming- versus realisatiecijfers, waar nodig met een toelichting, vergroot de informatiewaarde van het jaarverslag en geeft de Tweede Kamer ook beter de mogelijkheid haar controletaak uit te oefenen. Dit uit zich niet zozeer in een stijging van het percentage in figuur 4 als antwoord op de vraag: «Hebben we gedaan wat we van plan waren daarvoor te doen?», maar inhoudelijk heeft het ministerie wel belangrijke stappen gezet. Wij bevelen de minister van Defensie dan ook aan deze wijze van verantwoorden voort te zetten en verder uit te bouwen bij alle beleidsartikelen. De opname van streefwaarden en prestatiegegevens in de begroting is daarvoor wel een noodzakelijke voorwaarde.

Koppeling gerealiseerde prestaties en uitgaven

Door meer nadruk te leggen op de gerealiseerde prestaties kan het

Ministerie van Defensie toch voldoende inzichtelijk maken waaraan het zijn middelen heeft besteed. Bij gebrek aan informatie over gerealiseerde effecten is de koppeling tussen gerealiseerde prestaties en de daarvoor gemaakte kosten van groot belang voor een goede verantwoording. In het Jaarverslag 2008 slaagt het Ministerie van Defensie, evenals voorgaande jaren, er niet goed in om per operationele doelstelling inzichtelijk te maken wat de activiteiten en prestaties hebben gekost. Voor de doelstellingen «Voorzien in nieuw materieel» (beleidsartikel 25 «Defensie Materieel Organisatie») en «Doelmatige en doeltreffende ondersteuning van de krijgsmacht» (beleidsartikel 26 «Commando Dienstencentra») wordt uit het jaarverslag wel duidelijk welke kosten zijn gemaakt in 2008. Ook beleidsartikel 20 «Crisisbeheersingsoperaties» vormt een positieve uitzondering: voor de vier operationele doelstellingen bij dit artikel is het financieel belang wel weergegeven. Dit uit zich echter niet in de score in figuur 4, omdat voor dit beleidsartikel deze opsplitsing van kosten per doelstelling nog niet zichtbaar was in de Begroting 2008. Evenmin als in 2007 slaagt het Ministerie van Defensie er in het Jaarverslag 2008 in om het financieel belang per operationele doelstelling bij beleidsartikel 24 «Commando Koninklijke Marechaussee» weer te geven, terwijl dit in de Begroting 2008 voor vijf van de zes operationele doelstellingen wel het geval was.

In de Begroting 2009 is het financiële belang per operationele doelstelling in veel gevallen wel helder weergegeven. Zo zien we bij de vraag «Wat mag het kosten?» een stijging in de score van 30% in de Begroting 2008 naar 88% in de Begroting 2009. Hierdoor kunnen de uitgaven in 2009 worden gekoppeld aan de prestaties die het ministerie daarmee zal leveren. Wij bevelen het Ministerie van Defensie aan ook in het Jaarverslag 2009 per operationele doelstelling inzichtelijk te maken wat de activiteiten en geleverde prestaties hebben gekost.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

We hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. We hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met de daarvoor ingezette middelen.

Een van de kabinetsprioriteiten luidt: «Een moderne krijgsmacht die wereldwijd maatwerk kan leveren in grote en kleinere crisisbeheersingsoperaties en bij het opbouwen van veiligheidsorganisaties in landen die we daarin willen ondersteunen.» Voor het realiseren van deze doelstelling is het Ministerie van Defensie primair verantwoordelijk. Hiervoor is het belangrijk dat is voorzien in voldoende en kwalitatief goed materieel. DMO is binnen het ministerie verantwoordelijk voor het verwerven van nieuw materieel, het onderhoud daarvan en de afstoting van overtollig materieel.

Dit jaar hebben we ons onderzoek naar de bruikbaarheid van informatie in het jaarverslag gericht op de operationele doelstelling 3 «Afstoten overtollig materieel» van beleidsartikel 25 «Defensie Materieel Organisatie».

Doelstelling 25.3 «Afstoten overtollig materieel» in Begroting 2008 en Jaarverslag 2008

(samenvatting) tekst Begroting 2008

De DMO is binnen Defensie belast met de afstoting van overtollig verklaarde roerende zaken. Onder afstoting wordt verstaan het verkopen, inruilen, schenken of vernietigen van materieel.

Bij het afstoten van roerende zaken wordt onderscheid gemaakt tussen strategische en niet-strategische zaken, waarop verschillende procedures van toepassing zijn. Overtollige niet-strategische zaken worden overgedragen aan de dienst Domeinen van het Ministerie van Financiën. De goederen worden door Domeinen in de regel openbaar verkocht. Voor de afstoting van overtollig strategisch defensiematerieel zijn aanvullende regelingen vastgesteld.

Verkoop hiervan vindt in de regel plaats op basis van government-to-government-overeenkomsten. Overtollige waardevolle wapensystemen kunnen in de regel niet in de bestaande staat worden verkocht. Ze worden dan ook door de DMO in de door de klant gewenste staat van onderhoud gebracht. Voorts is het meestal noodzakelijk personeel op te leiden op de diverse opleidingsinstituten van de Operationele Commando's. In 2008 zal de inspanning erop gericht zijn het overtollige materieel, met extra nadruk op Leopard-2 tanks, Pantserhouwitsers en F-16's, op zo kort mogelijke termijn te verkopen.

(samenvatting) tekst Jaarverslag 2008

De opbrengsten uit verkoop van niet-strategisch materieel bedroegen in 2008 bijna € 4 miljoen. De totale waarde van de in 2008 gesloten verkoopcontracten bedroeg € 91 miljoen, nagenoeg gelijk aan het jaar ervoor. Het grootste contract is de verkoop van 37 Leopard-2 A6 tanks aan Portugal. Verder zijn relatief kleine voertuigcontracten gesloten met onder andere Estland, Rwanda, Uruguay en Chili.

De totale verkoopopbrengsten (ontvangst) bedroegen in 2008 ongeveer € 371 miljoen. Een groot deel hiervan betreft termijnbetalingen van in eerdere jaren gesloten verkoopcontracten. Deze ontvangsten zijn verantwoord bij het niet-beleidsartikel 90 Algemeen.

Met ingang van de Begroting 2009 worden deze ontvangsten geraamd en verantwoord op het beleidsartikel 25 DMO.

In 2008 bedroegen de kosten voor de gereedstelling voor levering van eerder verkocht materieel ongeveer € 14 miljoen. Dit betrof onder andere 2 mijnenjagers, 1 M-fregat, ongeveer 500 voertuigen, 50 tanks en 18 pantservoertuigen. Deze uitgaven zijn verantwoord ten laste van de artikelonderdelen Logistieke Ondersteuning van beleidsartikel 25 DMO.

Het Ministerie van Defensie hanteert drie redenen om overtollig materieel af te stoten: vervanging van verouderd materieel, een wijziging in de taken van het Ministerie van Defensie of bezuinigingen. De inkomsten uit de afstoting van materieel vloeien terug naar het Ministerie van Defensie op basis van de *middele afspraak*. Volgens deze afspraak met het Ministerie van Financiën komen de opbrengsten uit de verkoop van overtollig materieel ten gunste van het algemene defensiebudget. Er is dus geen sprake van een gescheiden geldstroom waaruit kan worden afgeleid welke nieuwe investeringen worden bekostigd met de uit afstoting afkomstige opbrengsten. De *Marinestudie 2005* is een uitzondering op deze regel. Uit deze studie vloeide voort dat M-fregatten zouden worden verkocht, waarna met de opbrengst van deze verkoop korvetten werden aangekocht.

Op basis van het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie krijgt de Tweede Kamer een goed beeld van de (financiële) realisatie van de doelstelling «Afstoten overtollig materieel» in 2008. Niet alle gerelateerde informatie is echter terug te vinden bij beleidsartikel 25 «Defensie Materieel Organisatie». Zo worden de ontvangsten uit afstotingen

verantwoord op het niet-beleidsartikel 90 «Algemeen». Door de verwijzingen die zijn opgenomen in het artikel wordt het jaarverslag voor de realisatie van deze doelstelling wel voldoende inzichtelijk. Overigens verantwoordt het ministerie vanaf de Begroting 2009 de ontvangsten uit de afstoting van overtollig materieel wel volledig op beleidsartikel 25. De kosten die de minister maakt om materieel in verkoopbare staat te krijgen en te houden worden al op dit beleidsartikel verantwoord. Door zowel opbrengsten als kosten bij één artikel onder te brengen, krijgt de Tweede Kamer een goed overzicht van de netto-opbrengsten uit afstotingen voor het betreffende begrotingsjaar.

Ook de scheiding tussen de totale verkoopopbrengsten in 2008 en de in 2008 gesloten nieuwe verkoopcontracten is goed voor de inzichtelijkheid in de door het ministerie gerealiseerde resultaten. Zo wordt aangegeven dat voor € 91 miljoen aan nieuwe verkoopcontracten is gesloten, waaronder een voor de verkoop van 37 Leopard 2A6-tanks. Het ministerie heeft in de Begroting 2008 niet duidelijk gemaakt wat zijn doelstelling was voor de financiële omvang van de in 2008 te sluiten verkoopcontracten. Daardoor kan niet worden geconcludeerd of de minister met de € 91 miljoen zijn doel heeft gehaald.

In 2008 heeft het Ministerie van Defensie in totaal voor ongeveer € 371 miljoen aan opbrengsten gerealiseerd door overtollig materieel af te stoten. Waar dit bedrag uit bestaat, wordt niet verder uitgewerkt. Uit de toelichting bij het niet-beleidsartikel 90 blijkt wel dat de realisatie € 45 miljoen lager is dan was begroot voor 2008. Dit is het gevolg van een latere termijnbetaling door Portugal voor de verkochte M-fregatten en een vertraging in de verkoop van overtollig materieel en onroerende goederen. Wat deze vertraging inhoudt, maakt de minister niet duidelijk. Als hij dat wel doet, zou dit het inzicht van de Tweede Kamer vergroten.

In tegenstelling tot de Begroting 2008, waarin het Ministerie van Defensie geen prestatie-informatie heeft opgenomen bij de doelstelling «Afstoting overtollig materieel», biedt het jaarverslag wel enig inzicht in de gerealiseerde prestaties. Dit verhoogt de informatiewaarde van het jaarverslag als het gaat om deze doelstelling aanzienlijk. Wij bevelen het Ministerie van Defensie dan ook aan dergelijke prestatiegegevens ook in het Jaarverslag 2009 en in de Begroting 2010 op te nemen. De toelichtende tekst over de afwijking tussen de geraamde en de gerealiseerde opbrengsten uit afstotingen kan nog aan helderheid winnen.

5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Defensie heeft op 29 april 2009 gereageerd op ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X). Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie (§ 5.1). De reactie staat ook op onze website: www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie minister

Hieronder treft u mijn reactie op het conceptrapport bij het jaarverslag 2008. Ik zal eerst uitvoerig ingaan op de verbetering van de bedrijfsvoering bij Defensie en de activiteiten van de Taskforce Beter Verbeteren, zowel in de achter ons liggende periode als de te realiseren activiteiten het komend jaar. Daarna zal ik ingaan op uw overige conclusies en aanbevelingen. Ik sluit af met toezeggingen naar aanleiding van uw Audit Actie Lijst.

Verbeteractiviteiten 2008

Na uw uitkomsten van het bezwaaronderzoek Sturing en Beheersing heb ik een Taskforce Beter Verbeteren ingesteld. De Taskforce stond onder leiding van een generaal en omvatte vier clusters: verbetermethodiek, financieel beheer, materieelbeheer en het cluster waarin de aandacht voor beheer centraal stond.

In het afgelopen jaar is nauw samengewerkt met de Algemene Rekenkamer. Deze samenwerking kenmerkte zich door openheid en transparantie. Gedurende het jaar is op vastgestelde momenten overleg geweest tussen de Taskforce en de Algemene Rekenkamer over de stand van zaken in het project en de voortgang binnen de diverse clusters. Daarnaast heeft er naar aanleiding van de opgestelde deelmededelingen bedrijfsvoering (oktober 2008) een presentatie door de commandanten van alle defensieonderdelen plaatsgevonden voor uw College. De commandanten hebben hierbij hun visie gegeven op de huidige stand van zaken binnen het defensieonderdeel in relatie tot het bezwaaronderzoek. Tevens werd een doorkijk gegeven naar de toekomst.

Vanuit Defensie is de samenwerking als constructief en prettig ervaren, waarbij op een open wijze van gedachte is gewisseld over de voortgang van het project en de uiteindelijk te behalen resultaten en doelstellingen.

De tot nu toe bereikte resultaten zijn bemoedigend. Defensie heeft de producten opgeleverd zoals door u in het RJV2007 gevraagd. Deze resultaten zijn behaald dankzij drie belangrijke succesfactoren:

- in overleg met de Algemene Rekenkamer zijn vooraf heldere en haalbare toetspunten afgesproken;
- het goede contact op bestuurlijk niveau tussen uw college en mij en de relaties op ambtelijk niveau;
- de betrokkenheid van zowel het lijnmanagement, beleidsverantwoordelijken als de medewerkers gedurende het gehele traject.

De kwaliteit van de producten is robuust en biedt een gedegen fundament en vertrouwen dat de lange termijn doelstelling, namelijk het structureel op orde brengen van de kwaliteit van het beheer, eveneens wordt gerealiseerd. Het bereiken van dit resultaat, heeft naast de reguliere werkzaamheden grote inspanningen van mijn organisatie gevergd.

Vervolgactiviteiten 2009

Nu de korte termijn doelstelling is gehaald, begint de lange termijn doelstelling: een geborgd ordelijk beheer. De realisatie van dit einddoel zal nog enkele jaren in beslag nemen.

U verwacht van Defensie dat in maart 2010 de nodige voortgang is geboekt op het gebied van verbetermethodiek, aandacht voor beheer, financieel beheer en materieelbeheer. Om dit te kunnen realiseren zullen we opnieuw gebruik maken van de hiervoor genoemde succesfactoren.

- Voor door u geformuleerde verwachtingen van de te bereiken verbeteringen in 2009 worden heldere en haalbare toetspunten geformuleerd. Deze toetspunten worden in overleg met de Algemene Rekenkamer vastgesteld;
- De Algemene Rekenkamer zal regelmatig geïnformeerd worden over de voortgang door presentaties, werkbezoeken en periodiek overleg;
- De rolneming van de beleidsverantwoordelijken voor het bepalen van de kaders is van cruciaal belang evenals de aandacht voor beheer van het lijnmanagement en de medewerkers in het financiële en materiële functiegebied.

Voor de clusters verbeteringsystematiek, aandacht voor beheer, financieel beheer en materieelbeheer zijn gedetailleerde plannen van aanpak opgesteld. De verbetermaatregelen zullen conform deze plannen van aanpak worden uitgevoerd. Ik zal de door u geformuleerde verwachtingen voor de te realiseren verbeterpunten ter harte nemen om het succes structureel vorm te geven.

Maandelijks word ik geïnformeerd over de voortgang van de activiteiten via de maandrapportage, tevens stel ik mij persoonlijk op de hoogte tijdens werkbezoeken aan de defensieonderdelen.

Overige aspecten RJV 2008

Financiële informatie/overschrijding artikeltoeranties

Bij mijn ministerie heeft u twee overschrijdingen van de toleranties geconstateerd, bij het Commando Dienstcentra en bij de baten-lastendiensten IVENT en Pareto (deze twee gelden als een overschrijding). De overschrijdingen zijn grotendeels het gevolg van het niet juist naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In 2008 zijn diverse maatregelen genomen, waardoor de naleving van de richtlijnen is verbeterd. In 2009 wordt de verbetering en het gebruik van contractenregisters aangepakt. Dit is een omvangrijke klus en daarom zal in 2009 nog niet van een goed en volledig gebruik van contractenregisters sprake zijn. Deze maatregelen moeten het aantal fouten bij het Europees aanbesteden terugdringen. Ik verwacht dat deze aanvullende maatregelen in 2009 tot verdere verbeteringen zullen leiden.

FINAD

De invoering van een nieuw financieel administratiesysteem in een grote organisatie als Defensie is een complexe operatie. Desondanks is het, met veel extra inspanningen, gelukt om de jaarrekening goedgekeurd te krijgen. U signaleert dat de invoering van FINAD onvoldoende beheerst is verlopen en dat niet altijd adequaat is gereageerd op de risico's.

Ik zal in 2009 maatregelen nemen om het beheer van de financiële administratie verder te verbeteren. Een van de maatregelen betreft het aanpassen van het systeem om het verrekenen van voorschotten in FINAD te kunnen registreren.

Het monitoren van de kwaliteit van de financiële administratie zal vanaf medio 2009 maandelijks worden uitgevoerd. De uitkomsten van de maandelijks monitoring worden aan mij gerapporteerd via de maandrapportage.

Informatie over het beleid en de bedrijfsvoering

U constateert dat de informatie over het gevoerde beleid niet geheel op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en op een aantal onderdelen in het proces sprake is van tekortkomingen. U verwijst hierbij naar een onderzoek over managementinformatie dat nog moet worden gepubliceerd. Ik heb de resultaten van dit onderzoek nog niet gezien en kan hierop dus ook niet reageren.

U constateert dat de procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf niet geheel wordt nageleefd en dat het wel of niet opnemen van informatie niet transparant is. Dit ben ik niet helemaal met u eens. De basis voor de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de deelmededelingen bedrijfsvoering van de defensieonderdelen, die twee keer per jaar worden opgesteld. In deze deelmededelingen geven de commandanten een appreciatie over de stand van zaken van de bedrijfsvoering bij het defensieonderdeel.

Deze deelmededelingen komen op transparante wijze tot stand, volgens de geldende interne regelgeving.

Materieelbeheer crisisbeheersingsoperaties

Afgelopen periode is het stappenplan materieelbeheer geïntroduceerd, is de inrichting van de controlesystematiek gewijzigd en is de logistieke structuur versterkt met als doel de uitvoering van het materieelbeheer in Afghanistan te verbeteren en te versterken. Rekening houdend met de bijzondere situatie in Afghanistan is dat vooralsnog het best haalbare resultaat en zullen geen nieuwe initiatieven worden ontplooid. Kijkend naar de uitdaging die voor ons ligt: een ordelijke redeployment van de TFU in 2010, zal de beschikbare capaciteit zich richten op deze redeployment. Dat biedt voor de toekomst de beste garantie voor een gecontroleerde terugkeer van het in Afghanistan aanwezige materieel.

Wapen- en munitiebeheer

In 2008 is veel aandacht besteed om het wapen- en munitiebeheer te verbeteren. Bij de huidige problemen gaat het vaak om administratieve verschillen die deels te maken hebben met problemen met ICT-systemen. Het is niet realistisch te verwachten dat alle problemen binnen korte tijd zijn opgelost. De gedetailleerde plannen om structurele verbeteringen te bereiken worden in de projectgroep verbetering materieelbeheer uitgewerkt.

Materieelbeheer KPU

Het KPU-bedrijf heeft in 2008 substantiële verbeteringen in de bedrijfsvoering gerealiseerd.

De nog bestaande problemen bij het KPU bedrijf hebben voor een groot deel te maken met de verouderde en vervuilde ICT-systemen, die niet op korte termijn kunnen worden opgelost. Ook hier worden de gedetailleerde plannen om structurele verbeteringen te bereiken in de projectgroep verbetering materieelbeheer ontwikkeld.

Externe inhuur

U constateert dat het op basis van beschikbare informatie niet is vast te stellen of de kosten van externe inhuur in 2008 zijn gestegen ten opzichte van 2007. In 2008 is de ijklijn voor externe inhuur gewijzigd waardoor de cijfers van 2007 niet vergelijkbaar zijn met de cijfers in 2008.

In 2008 zijn de kosten van externe inhuur met 14% gestegen ten opzichte van 2007. Deze stijging is veroorzaakt door ondervulling (7 000 vacatures) en inhuur ten behoeve van projecten, waaronder SPEER.

Beschikbare capaciteit IC-personeel

U vindt dat de beschikbare capaciteit in 2009 op hetzelfde niveau moet blijven als in 2008 omdat de afdelingen OIB als extra taak het toetsen van de werking van het effect van de verbetermaatregelen moeten uitvoeren. De verwachting is echter dat de capaciteit van OIB afdelingen in 2009 licht afneemt. Dit is het gevolg van achterstanden in al eerder vastgelegde taakstellingen. Het toetsen van de verbetermaatregelen is echter wel in alle jaarplannen van de OIB afdelingen opgenomen.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Verbeteractiviteiten 2008 en vervolgactiviteiten 2009

Wij onderschrijven de mening van de minister dat de resultaten die tot nu toe zijn bereikt, goede perspectieven bieden voor de toekomst. We zijn het met de minister eens dat de succesfactoren die hij noemt, hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld. Het zal inderdaad nog enkele jaren duren voordat het ministerie het einddoel «geborgd ordelijk beheer» heeft gerealiseerd. Wij benadrukken daarom nogmaals dat het belangrijk is om het verbeterprogramma goed te sturen en te beheersen en, waar dat kan, bureaucrativering te voorkomen. Hierbij is het van belang dat het verbeterprogramma goed wordt afgestemd met het programma SPEER

en dat de in gang gezette «gedragsverandering» bij leidinggevend en medewerkers wordt bestendig. Wij zullen de voortgang van het verbeterproces de komende jaren intensief blijven volgen.

Financiële informatie/overschrijding artikeltoleranties

Net als de minister denken wij dat het verbeteren en het gebruiken van de contractenregisters belangrijke voorwaarden zijn om de Europese aanbestedingsrichtlijnen goed of beter te kunnen naleven. Vooral het tijdig (kunnen) signaleren dat (raam)contracten gaan verlopen, moet voorkomen dat het ministerie te laat een (nieuwe) Europese aanbestedingsprocedure start. Wij erkennen dat dit een omvangrijke klus is, maar hopen dat de minister deze voortvarend zal aanpakken.

FINAD

Wij constateren dat de minister in 2009 maatregelen zal treffen om het beheer van de financiële administratie verder te verbeteren. Ook zal hij kennisnemen van de kwaliteit van de financiële administratie, die het ministerie maandelijks monitort. Wij onderschrijven het belang van een toereikende monitoring om te waarborgen dat processen beheerst verlopen.

Informatie over het beleid en de bedrijfsvoering

De minister geeft in zijn reactie aan dat hij niet kan reageren op de door ons gesignaleerde tekortkomingen in het proces van totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid. Volgens de minister gaan we namelijk niet in op deze tekortkoming. De tekortkomingen in dit proces hebben vooral betrekking op de controleerbaarheid van een aantal deelprocessen. De uitkomsten van deze deelprocessen konden slechts worden gereconstrueerd met behulp van (een toelichting van) de voor deze processen verantwoordelijke functionarissen. Wij zullen mogelijkheden tot verdere verbetering bespreken in de aanloop van ons rechtmatigheidsonderzoek over 2009.

Verder geeft de minister aan het niet helemaal eens te zijn met ons oordeel over hoe de bedrijfsvoeringsparagraaf tot stand is gekomen. Wij zijn het met de minister eens dat de deelmededelingen op transparante wijze tot stand komen. Er is echter niet vastgelegd hoe het ministerie besluit welke onderwerpen uit deze deelmededelingen vervolgens al dan niet worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Het doet ons dan ook genoegen dat de minister in het vervolg in het dossier een verslag opneemt van de vergadering waarin deze besluitvorming plaatsvindt.

Materieelbeheer crisisbeheersingsoperaties

Wij zijn het met de minister eens dat een goede voorbereiding van groot belang is om te zorgen dat het materieel in Afghanistan in 2010 ordelijk terugkeert. Wij vragen daarbij vooral aandacht voor de betrouwbaarheid van de materieeladministraties.

Wapen- en munitiebeheer en materieelbeheer KPU

Wij zijn het met de minister eens dat de verouderde en vervuilde ICT-systemen deels de oorzaak zijn van de problemen in het wapen- en munitiebeheer en in het materieelbeheer bij het KPU. Wij benadrukken daarom nogmaals het belang van het schonen van deze administraties, voordat het ministerie overgaat naar het nieuwe systeem. Op die manier kan het ministerie voorkomen dat de gegevens in het nieuwe systeem onbetrouwbaar blijven. Daarnaast blijft het belangrijk dat het ministerie de bestaande interne beheersmaatregelen toereikend uitvoert.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE (X)

A. Verplichtingen (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|------|-------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 20* | Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties | 359 927 | 1 745 | 4 516 | - | 4 516 | 10 777 | nee | - |
| 21 | Commando zee strijdkrachten | 610 707 | 91 | 3 466 | - | 3 466 | 7 023 | nee | - |
| 22 | Commando land strijdkrachten | 1 336 805 | 1 336 | 10 422 | - | 10 422 | 22 180 | nee | - |
| 23* | Commando lucht strijdkrachten | 684 171 | 2 | 412 | - | 412 | 4 041 | nee | - |
| 24* | Commando Koninklijke marechaussee | 381 054 | 7 379 | - | - | - | 10 611 | nee | - |
| 25* | Defensie Materieelorganisatie | 1 933 323 | 22 536 | 463 | - | 463 | 29 253 | nee | - |
| 26* | Commando Dienstencentra | 1 552 006 | 45 675 | 15 369 | - | 15 369 | 64 900 | ja | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 70 | Geheime uitgaven | 2 106 | - | - | - | - | - | - | - |
| 80 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 90* | Algemeen | 1 610 884 | 2 788 | 1 | - | 1 | 2 790 | nee | - |
| Totaal | | 8 470 983 | 81 552 | 34 649 | - | 34 649 | 27 662 | | |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal verplichtingen | 8 470 983 |
| | Procentuele fout | 0,96% |
| | Procentuele onzekerheid | 0,74% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------|-------|-------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| Beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 20* | Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties | 340 463 | 574 | 636 | 1 590 | 2 800 | nee | - |
| 21 | Commando zee strijdkrachten | 609 698 | 113 | 120 | 5 388 | 5 621 | nee | - |
| 22 | Commando land strijdkrachten | 1 350 029 | 1 186 | 622 | 10 422 | 22 652 | nee | - |
| 23 | | | | | | | | |
| * | Commando lucht strijdkrachten | 740 360 | 247 | 239 | 629 | 1 527 | nee | - |
| 24* | Commando Koninklijke marine chaussee | 385 274 | 1 963 | 280 | 8 277 | 13 678 | nee | - |
| 25* | Defensie Materieelorganisatie | 2 468 140 | 8 965 | 4 733 | 3 233 | 28 280 | nee | - |
| 26* | Commando Dienstencentra | 1 147 308 | 1 367 | 2 978 | 8 994 | 13 339 | nee | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 70 | Geheime uitgaven | 2 106 | - | - | - | - | - | - |
| 80 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - |
| 90* | Algemeen | 2 023 764 | 133 | 3 120 | 4 369 | 7 623 | nee | - |
| Totaal | | 9 067 142 | 14 548 | 2 978 | 42 902 | 2 644 | | |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

| | | | |
|-----|--------------------------------|-----------|---|
| (1) | Totaal Uitgaven en Ontvangsten | 9 067 142 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten |
| | Procentuele fout | 0,30% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | Procentuele onzekerheid | 0,75% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| (2) | Totaal | 9 255 935 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten |
| | Procentuele fout | 0,97% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | Procentuele onzekerheid | 0,92% | Tolerantiegrens niet overschreden |

B. Uitgaven (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 20* | Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties | 328 023 | 574 | - 636 | 1 590 | - | nee | - |
| 21 | Commando zee strijdkrachten | 595 696 | 113 | - 120 | 5 388 | - | nee | - |
| 22 | Commando land strijdkrachten | 1 330 885 | 1 186 | - 622 | 10 422 | 10 422 | nee | - |
| 23* | Commando lucht strijdkrachten | 729 483 | 247 | - 239 | 629 | 412 | nee | - |
| 24* | Commando Koninklijke marine chaussee | 380 435 | 1 963 | - 280 | 8 277 | 3 158 | nee | - |
| 25* | Defensie Materieelorganisatie | 2 418 517 | 8 965 | 4 733 | 3 233 | - 11 349 | nee | - |
| 26* | Commando Dienstencentra | 1 088 641 | 1 367 | - 2 978 | 8 994 | - | nee | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 70 | Geheime uitgaven | 2 106 | - | - | - | - | - | - |
| 80 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - |
| 90* | Algemeen | 1 614 540 | 133 | 3 120 | 4 369 | 1 | nee | - |
| Totaal | | 8 488 326 | 14 548 | 2 978 | 42 902 | 2 644 | | - |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal uitgaven | 8 488 326 |
| | Procentuele fout | 0,21% |
| | Procentuele onzekerheid | 0,54% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

C. Ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------|----------|----------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 20 | Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties | 12 440 | - | - | - | - | - | - | - |
| 21 | Commando zeestrijdkrachten | 14 002 | - | - | - | - | - | - | - |
| 22 | Commando landstrijdkrachten | 19 144 | - | - | - | - | - | - | - |
| 23 | Commando luchstrijdkrachten | 10 877 | - | - | - | - | - | - | - |
| 24 | Commando Koninklijke marine-chaussee | 4 839 | - | - | - | - | - | - | - |
| 25 | Defensie Materieelorganisatie | 49 623 | - | - | - | - | - | - | - |
| 26 | Commando Dienstencentra | 58 667 | - | - | - | - | - | - | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 70 | Geheime uitgaven | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 80 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 90 | Algemeen | 409 224 | - | - | - | - | - | - | - |
| Totaal | | 578 816 | - | - | - | - | - | - | - |

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|---------------------------|------|---------|
| Totaal individuele fouten | | 0 |
| Totaal ontvangsten | | 578 816 |
| Procentuele fout | | 0,00% |
| Procentuele onzekerheid | | 0,00% |

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|---------------------------------|--------------------|----------------|-------|----------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | Defensie Telematica Organisatie | | | | | | | | |
| * | Baten | 380 486 | 56 516 | 2 041 | 13 143 | 3 676 | 75 376 | - | |
| | Bijdrage moederdepartement | 343 538 | - | - | - | - | - | - | |
| | Dienst Vastgoed Defensie | | | | | | | | |
| | Baten | 257 265 | - | 435 | 287 | - | 722 | - | |
| | Bijdrage moederdepartement | 111 592 | - | - | - | - | - | - | |
| | Paresto | | | | | | | | |
| * | Baten | 131 132 | 3 292 | - | - | - | 3 292 | - | |
| | Bijdrage moederdepartement | 124 960 | - | - | - | - | - | - | |
| | Totaal baten | 768 883 | 59 808 | 2 476 | 13 430 | 3 676 | - | - | |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

| | | |
|-----------------------------------|---------|-----------------------------------|
| Totale baten baten-lastendiensten | 768 883 | Tolerantiegrens overschreden |
| Procentuele fout | 8,10% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 2,22% | Tolerantiegrens niet overschreden |

E. Saldibalans (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtsmatigheid | Deugdelijke weergave | Fout | Rechtsmatigheid | Deugdelijke weergave | Onzekerheid | Totaal F + O | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--------------------------------------|--------------------|-----------------|----------------------|------|-----------------|----------------------|-------------|--------------|-------------------------------|
| 3 | Liquide middelen | 42 466 | - | - | - | - | - | 2 | 2 | - |
| 5 | Uitgaven buiten begrotingsverband | 80 422 | - | 724 | - | - | - | - | 724 | - |
| 6 | Ontvangsten buiten begrotingsverband | 175 029 | - | 1 000 | - | - | - | - | 1 000 | - |
| 7 | Openstaande rechten | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 8 | Extra-comptabele vorderingen | 930 370 | - | - | - | - | - | 601 | 601 | - |
| 9 | Extra-comptabele schulden | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 10* | Voorschotten | 2 533 155 | 33 793 | - | - | 4 416 | - | - | 113 548 | - |
| 11 | Garantieplichtingen | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 12 | Openstaande verplichtingen | 5 902 986 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 13 | Deelnemingen | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Totaal beoordeeld | 9 664 428 | 33 793 | - | - | 4 416 | - | - | 65 688 | - |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

(De tolerantiegrens wordt afgelegd van totaal beoordeeld)

| | | |
|-------------------------|-----------|-----------------------------------|
| Totaal saldibalans | 9 664 428 | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele fout | 0,43% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 0,73% | Tolerantiegrens niet overschreden |

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

| Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|---------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| Totaal afgerekende voorschotten 2008* | 1 747 512 | 33 793 | - | - | 38 209 | nee | - |
| Totaal afgerekende voorschotten | 1 747 512 | 33 793 | - | - | - | - | - |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

| | |
|----------|--|
| AAL | Audit Actielijst |
| AGB | Algemeen Goederenbedrijf |
| BG IVENT | Bedrijfsgroep Informatievoorziening en Technologie |
| BZK | (Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CCIRS | Crypto Controlled Items Registratie Systeem |
| CDC | Commando Dienstencentra |
| CKMar | Commando Koninklijke Marechaussee |
| CLAS | Commando Landstrijdkrachten |
| CLSK | Commando Luchstrijdkrachten |
| CW | Comptabiliteitswet |
| CWRS | Centraal Wapen Registratie Systeem |
| CZSK | Commando Zeestrijdkrachten |
| DCHR | Dienstencentrum Human Resources |
| DMO | Defensie Materieel Organisatie |
| DVD | Dienst Vastgoed Defensie |
| ERP | Enterprise Resource Planning |
| FINAD | Financiële basisadministratie |
| HDFC | Hoofddirectie Financiën en Control |
| IC | Interne Controle |
| KPU | Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf |
| LBB | Landelijk Bevoorradersbedrijf |
| LCW | Logistiek Centrum Woensdrecht |
| MIVD | Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst |
| NAFIN | Netherlands Armed Forces Integrated Network |
| OIB | Onderzoeken Interne Beheersing |
| ROOT | Rotatie Ondersteuningsteam |
| SMART | Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden |
| SPEER | Strategic Process & ERP Enabled Reengineering |

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel A*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie (X)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 X, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Defensie (2007). *Begroting 2008 van het Ministerie van Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 X, nr. 1 en 2. Den Haag: Sdu.

Defensie (2008). *Begroting 2009 van het Ministerie van Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 X, nr. 1 en 2. Den Haag: Sdu.