
Vergaderjaar 2011–2012

33 240 X

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie
2011**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2011 VAN HET MINISTERIE
VAN DEFENSIE (X)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2012

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2012 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Defensie (X)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

ONS ONDERZOEK

De ministers verantwoordden zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en antwoord geven op de vraag of het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft de *beleidsinformatie* in de jaarverslagen onderzocht en is nagegaan of de *bedrijfsvoering* van de ministeries en de *financiële informatie* in de jaarverslagen voldoen aan de eisen. Dit rapport bevat de belangrijkste uitkomsten en onze oordelen over het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Defensie. Op onze website www.rekenkamer.nl staan het achtergronddocument bij dit rapport en de volledige reactie van de minister van Defensie (van 23 april 2012).

In onderstaand overzicht zijn de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en het aantal fte van het ministerie opgenomen.

Ministerie van Defensie in cijfers	2010	2011
Verplichtingen (€ mln.)	7 241,4	7 440,6
Uitgaven (€ mln.)	8 471,6	8 156,4
Ontvangsten (€ mln.)	446,4	459,8
Fte	67 633	63 509

BELEIDSINFORMATIE

In het jaarverslag verantwoordt een minister zich over de kosten van beleidsprestaties en de daarmee bereikte resultaten. Voor twee artikelen hebben wij onderzocht in hoeverre dat is geslaagd: «Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» (artikel 20) en «Commando Koninklijke Marechaussee» (artikel 24). In het bijzonder hebben wij gekeken naar de beschikbaarheid van relevante informatie en de kwaliteit daarvan. Eerst gaan we in op het programma stuur- en verantwoordingsinformatie

Programma stuur- en verantwoordingsinformatie

In 2009 constateerden wij belangrijke tekortkomingen in de beleidsinformatie over de operationele gereedheid van defensie-eenheden. Zo waren de bronsystemen (die input moeten leveren voor de berekening van de gereedheidsinformatie) niet betrouwbaar en was er geen goede koppeling tussen deze systemen. Hierdoor kon de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie niet voldoende worden gewaarborgd.

Naar aanleiding van ons rapport stelde het Ministerie van Defensie een meerjarig verbeterprogramma op. De hoofddoelstelling van het programma was: *Defensie beschikt in 2014 over optimale stuur- en verantwoordingsinformatie. De basis voor deze adequate informatie vormen volledig gevulde en betrouwbare bronsystemen.*

De minister heeft in 2011 de ambities van het verbeterprogramma herijkt. Het verbeterprogramma was breed van opzet. Het omvatte de stuur- en verantwoordingsinformatie over een groot deel van de niet-financiële informatie. De minister heeft de ambities beperkt tot de informatie over de operationele gereedheid, waarmee hij zich richt op de tekortkomingen die we hadden geconstateerd.

Het proces van totstandkoming van prestatiegegevens over de operationele gereedheid kent – net als in 2010 – nog tekortkomingen. Zo is de uniformiteit van de wijze van meting van prestatiegegevens tussen en binnen de operationele commando's beperkt en vindt er veel handmatige verwerking van gegevens plaats zonder volledige controle. Wel heeft het Ministerie van Defensie in 2011 bijna alle doelstellingen van het verbeterprogramma voor 2011 gerealiseerd.

Vanaf 2012 zet het ministerie de verbetering van de informatie over de operationele gereedheid voort in het programma Basisadministraties. Het programma zorgt ervoor dat brongegevens (vanuit bestaande administraties) beschikbaar worden gesteld in basisadministraties. De verbetering van de kwaliteit van de brongegevens valt nu buiten de verantwoordelijkheid van het programma Basisadministraties. In de bedrijfsvoeringsparagraaf geeft de minister aan dat hij de verbetering van de kwaliteit van de broninformatie zal opnemen in het programma. Wij juichen dit toe en blijven de voortgang van de verbeteringen volgen.

Crisisbeheersingsoperaties

Van artikel 20 «Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» hebben we de volgende doelstellingen onderzocht:

- vrede en stabiliteit in Afghanistan (€ 130,9 miljoen);
- vrede en stabiliteit in Afrika (€ 27 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- welke missies zijn uitgevoerd;
- welke prestaties met deze missies zijn geleverd;
- wat deze missies hebben gekost;
- de mate waarin daarmee vrede en stabiliteit in Afghanistan en Afrika is bevorderd.

Jaarverslag biedt geen compleet beeld van de resultaten van de uitgevoerde crisisbeheersingsoperaties

In het jaarverslag is een beschrijving van de lopende en beëindigde missies in 2011 opgenomen. Uit het jaarverslag blijkt ook wat de (additionele) uitgaven zijn geweest voor de missies en of dat volgens verwachting was (indien bij het publiceren van de begroting 2011 reeds duidelijk was dat Nederland aan de desbetreffende missie zou deelnemen).

In het jaarverslag beschrijft de minister slechts in geringe mate wat de resultaten van de Nederlandse bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties zijn. De minister verwijst in het jaarverslag naar missie-evaluaties en brieven die de Tweede Kamer buiten de begrotingscyclus ontvangt. In de missie-evaluaties gaat de minister in op de Nederlandse bijdrage bij het opleiden van dorpsgemeenschapswerkers, het herstel van wegen, de aanleg van waterpompen en het monitoren van vredesovereenkomsten. Ook gaat de minister in op de mate waarin de doelstellingen van missies zijn behaald. Hoewel het goed is dat deze ontwikkeling wordt geschetst, geldt dat het lastig is het effect van de Nederlandse bijdragen vast te stellen.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
<p>Informatie over inzet van personeel en materieel bij missies in 2011, bijvoorbeeld in Libië en voor de politietrainingsmissie in Kunduz. Bij de personeelsinzet voor Kunduz gaat het om ongeveer 545 militairen, agenten, diplomaten en civiele deskundigen. De inzet van militairen concentreert zich op het opleiden van agenten en het in de praktijk begeleiden van agenten in de provincie Kunduz door Police Mentoring and Liaison Teams (POMLT's). De inzet van vier F-16 jachtvliegtuigen is in 2011 voortgezet. Tot slot levert Nederland stafofficieren aan diverse ISAF-hoofdkwartieren.</p>	<p>De informatie is relevant, omdat het een overzicht geeft van de lopende en beëindigde missies in het uitvoeringsjaar. De minister geeft hiermee aan met welke missies hij uitvoering heeft gegeven aan de primaire taak van Defensie.</p>

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

Welke informatie ontbreekt?**Wat is er bekend?¹**

Informatie over resultaten van missies in Afghanistan en Afrika in 2011. Hiervoor wordt verwezen naar missie-evaluaties en brieven.

Een voorbeeld is de inzet van Nederland op het gebied van onderwijs. Deze inzet was onder andere gericht op het vergroten van het aantal duurzaam functionerende scholen en het vergroten van het aantal schoolgaande kinderen, inclusief meisjes. In de periode 2006–2010 is het aantal operationele scholen in Uruzgan toegenomen van 34 naar 166. In 2010 gaan 42 772 kinderen in deze provincie regelmatig naar school, van wie 6 774 meisjes (bron: Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006–2010, 23 september 2011).² Volgens de brief aan de Tweede Kamer van 12 maart 2012 over de stand van zaken van onder andere de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz³, hebben tot nu toe ongeveer 100 agenten een opleiding en 90 een cursus gekregen. Ook volgden per eind 2011 800 agenten een alfabetiseringscursus, gefinancierd door Nederland.

¹ Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.

² Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

³ BuZa, VenJ en Defensie (2012). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 27 925, nr. 453. Den Haag: Sdu.

In de begroting voor 2011 is duidelijk aangegeven welke verantwoordelijkheden de minister heeft en welke niet. Tevens is duidelijk van welke externe factoren het slagen van het beleid afhankelijk is. Dat betreft internationale en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de ernst en achtergronden van het conflict, de betrokkenheid van de internationale gemeenschap, de samenwerking met hulporganisaties, de steun van de plaatselijke bevolking en de opstelling van de conflictpartijen. De minister komt hier niet op terug in het jaarverslag.

Commando Koninklijke Marechaussee

Van artikel 24 «Commando Koninklijke Marechaussee» hebben we de volgende doelstellingen onderzocht:

- beschikbare operationeel gereede eenheden voor samenwerking, bijstand en assistentieverlening (€ 9,5 miljoen);
- beschikbare operationele eenheden voor internationale crisis- en humanitaire operaties (€ 19,3 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de begrote en uitgegeven middelen om eenheden operationeel gereed te hebben en een toelichting op eventuele verschillen tussen begroting en jaarverslag;
- hoeveel eenheden operationeel gereed zouden moeten zijn;
- hoeveel eenheden in 2011 beschikbaar waren en een toelichting op eventuele verschillen met de begroting.

Uit het jaarverslag blijkt wat het beleid heeft gekost en of dat volgens verwachting is. Ook schrijft de minister in het jaarverslag hoeveel eenheden en militairen beschikbaar moesten zijn.

Verder vermeldt de minister in de begroting van welke externe factoren hij afhankelijk is voor het bereiken van zijn doelen: «De personele vulling wordt mede bepaald door niet-beïnvloedbare factoren als de demografische ontwikkeling en de economische situatie. Het kunnen beschikken over het gewenste materieel wordt mede bepaald door niet-beïnvloedbare factoren, als de stand van de techniek en de mogelijkheden/beperkingen van de industrie. De geoefendheid van de eenheden van het Commando Koninklijke Marechaussee is afhankelijk van voldoende opleidings-, oefen- en trainingsmogelijkheden.» In het jaarverslag geeft de minister niet aan wat de gevolgen van deze externe factoren waren op het behalen van de operationele doelstellingen.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over hoeveel eenheden en militairen beschikbaar waren.	Dit is relevante informatie die aansluit bij de doelstelling van de minister. Het totstandkomingsproces voor de indicatoren over de operationele gereedheid van eenheden voor samenwerking, bijstand en assistentieverlening kent echter nog een aantal aandachtspunten

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

Reactie van de minister

De minister van Defensie geeft in zijn reactie aan dat het ministerie al enkele jaren bezig is om de kwaliteit van de beleidsinformatie te verbeteren. De scope van de verbeteractiviteiten is teruggebracht tot de informatie over de operationele gereedheid. Hij schrijft dat verbeteringen nog steeds mogelijk zijn en door zijn departement worden opgepakt. De verbeteractiviteiten richten zich volgens de minister vanaf 2012 op de uniformering van informatie en het verbeteren van de kwaliteit van de brongegevens.

BEDRIJFSVOERING

Wat zijn belangrijke ontwikkelingen?

Defensie reorganiseert. De krijgsmacht wordt verkleind, wat een reductie betekent van 12 000 arbeidsplaatsen. De reorganisatie bestaat uit diverse deelreorganisaties. Deze vinden grotendeels plaats in 2012 en 2013.

De reorganisatie is een grote uitdaging. Niet alleen moet de krijgsmacht inzetbaar blijven, maar ook heeft het Ministerie van Defensie al meerdere jaren problemen in het financieel beheer en materieelbeheer. Het is de ambitie van de minister om het financieel beheer in 2012 en het materieelbeheer in 2014 op orde te hebben. De reorganisatie biedt hiervoor volgens ons ook kansen. Processen worden opnieuw ingericht en mensen en middelen kunnen op een andere manier worden ingezet. De inrichting van processen is in grote mate afhankelijk van het programma SPEER.¹

Plan van aanpak beheer

Wij stelden in ons rapport bij het Jaarverslag 2010² in totaal 22 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering vast. Wij vroegen de minister een realistisch plan op te stellen en hierin aan te geven op welke wijze het beheer gedurende de reorganisatie geborgd wordt en verder wordt verbeterd. In reactie op ons rapport stelde de minister het *Plan van aanpak onvolkomenheden RJv 2010* op. Hierin legde hij de focus op de onvolkomenheden in het financieel beheer, materieelbeheer en personeelsbeheer. Ook trof hij maatregelen voor het vereenvoudigen van interne regels en een betere bewaking van het beheer. In de volgende tabel zijn de belangrijkste maatregelen uit het plan weergegeven.

¹ SPEER staat voor *Strategic Process and ERP Enabled Reengineering*.

² Algemene Rekenkamer (2011). *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Defensie (X)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 X, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Belangrijkste maatregelen Plan van aanpak onvolkomenheden RJv 2010

Maatregel	Gerealiseerd 2011
Financieel beheer	
Verplichtingen onder de € 30 000 worden vanaf 2011 niet meer individueel vastgelegd. Invoering vindt getrappt plaats.	Per 1 januari 2012 voor heel Defensie ingevoerd.
Invoering van een vereenvoudigd Defensiebreed handtekeningen- en bevoegdhedenregister.	Per 1 september 2011 ingevoerd.
Uitwerking plannen voor de vorming van een administratie- en beheerkantoor. Het kantoor wordt naar verwachting in 2012 gerealiseerd.	Plan voor een Financieel Administratie- en Beheer Kantoor (FABK) is uitgewerkt in een blauwdruk voor de reorganisatie. Op basis van een risico-inschatting is er voor gekozen om de start van het FABK te verschuiven van 1 augustus 2012 ¹ naar 1 januari 2013.
Materieelbeheer	
Stapsgewijze toepassing monitor kwaliteit materieelbeheer in de periode 2011–2014.	De Monitor Kwaliteit Materieelbeheer is ingevoerd voor een groot aantal eenheden. Wij hebben de monitorinformatie in 2011 nog niet gebruikt voor ons onderzoek.
Uitvoering van programma Professionaliseren Materieelbeheer Defensie.	Maatregelen voor 2011 grotendeels uitgevoerd.
Personeelsbeheer	
Uitvoering plan van aanpak aanwezigheid wettelijk vereiste documenten. Gepland is dat de activiteiten van dit plan in het eerste kwartaal van 2012 zijn voltooid.	Per februari 2012 zijn circa 20 000 dossiers gecontroleerd. Het aantal fte ultimo 2011 is 63 509.
Sturing op overige datakwaliteit in P-ketenoverleg.	Sturing heeft plaatsgevonden.

¹ Defensie (2011). Brief van de minister van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 733, nr. 38. Den Haag: Sdu.

Wij vonden dat nadere uitwerking en concretisering van het plan van aanpak nodig was. Verder diende het ministerie de voortgang van het plan van aanpak beter te bewaken met een integrale voortgangsrapportage. Op 24 november 2011 hebben wij de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.³

Het ministerie heeft de maatregelen nader uitgewerkt en voor een groot deel voorzien van mijlpalen. Voor het materieelbeheer zijn specifieke maatregelen bij de lijnorganisatie benoemd. Ook heeft het ministerie een integrale voortgangsrapportage opgesteld over 2011. Op basis van deze interne rapportage rapporteert de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. De auditdienst heeft de realisatie van de doelstellingen en maatregelen getoetst aan de geleverde onderbouwing en de eigen bevindingen.

³ Algemene Rekenkamer (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 X, nr. 32.

Naast de rapportage in het jaarverslag rapporteert de minister vanaf 2012 ook tussentijds over de voortgang van het plan van aanpak. Dit doet hij in een brief bij de begroting. Wij vinden het belangrijk dat de minister de Tweede Kamer in deze brief informeert over de wijzigingen in het plan van aanpak.

Wij vinden dat het ministerie voldoende invulling heeft gegeven aan de aanscherping van het plan van aanpak en de voortgangsrapportage hierover. Wij zullen nog nader overleg voeren over een aantal verbeteringen. Deze betreffen met name de concrete doelstellingen voor de kwaliteit van het beheer. Door de doelstelling te relateren aan het behaalde resultaat kan bepaald worden of de maatregelen voldoende effect hebben.

Verder stellen wij vast dat het Ministerie van Defensie het merendeel van de voor 2011 benoemde maatregelen of mijlpalen heeft gerealiseerd. Bij enkele maatregelen is vertraging ontstaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de controle op de aanwezigheid van wettelijk vereiste documenten in personeelsdossiers en de oprichting van het Financieel Administratie- en Beheer Kantoor (FABK). Onder andere op basis van een risico-inschatting is ervoor gekozen om de start van het FABK te verschuiven van 1 augustus 2012 naar 1 januari 2013. Wij hadden het ministerie eerder aangegeven goed te letten op de risico's (kans en impact) van deze reorganisatie voor het beheer.

Wat zijn de onvolkomenheden en belangrijke aandachtspunten in de bedrijfsvoering?

In 2011 constateerden we zeventien onvolkomenheden bij het Ministerie van Defensie, zie het volgende overzicht.

Onvolkomenheden 2011

Omschrijving	Sinds
Financieel beheer bij Crisisbeheersingsoperaties (CBO)	2004
Financieel beheer bij het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK)	2009
Financieel beheer bij het Commando Landstrijdkrachten (CLAS)	2010
Financieel beheer bij het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK)	2004
Financieel beheer bij het Commando Koninklijke Marechaussee (CKMar)	2009
Financieel beheer bij de Defensie Materieelorganisatie (DMO)	2004
Financieel beheer bij het Commando Dienstcentra (CDC)	2004
Financieel beheer bij de Bestuursstaf	2004
Financiële administratie (openstaande verplichtingen)	2008
Materieelbeheer bij het CZSK	2003/2004
Materieelbeheer bij het CLSK	2003/2004
Materieelbeheer bij het CKMar	2003/2004
Materieelbeheer bij het CDC	2003/2004
Materieelbeheer bij het Marinebedrijf	2009
Materieelbeheer bij het Defensie Brandstoffenbedrijf	2010
Kwaliteit personeelsdossiers en personeelsadministratiesystemen	2008
Achterstanden screening Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)	2011

Zowel het financieel beheer als het materieelbeheer zijn in 2011 verbeterd. Dit leidt bij het materieelbeheer wel, maar bij het financieel beheer nog niet tot een vermindering van het aantal onvolkomenheden. Verder is er een nieuwe onvolkomenheid bijgekomen vanwege achterstanden in de screening van vertrouwensfuncties.

Onvolkomenheden financieel beheer

Wij constateren dat het Ministerie van Defensie in 2011 zijn betaalgedrag sterk heeft verbeterd ten opzichte van 2010. Het ministerie betaalt nu minimaal 90% van de facturen binnen dertig dagen. Het ministerie heeft met succes gestuurd op het behalen van deze rijksbrede norm. In het financieel beheer zien we in 2011 echter nog de volgende problemen:

- De aangegane verplichtingen waren voor een bedrag van € 110,5 miljoen te laag geboekt.
- De openstaande verplichtingen waren voor een bedrag van € 100,6 miljoen te hoog verantwoord.
- Het percentage verplichtingendossiers met fouten was bij alle Defensieonderdelen te hoog. Bij de uitgavendossiers was dit percentage bij de meeste Defensieonderdelen verbeterd ten opzichte van 2010, maar nog niet voldoende afgenomen.

De maatregel om voor bedragen onder de € 30 000 geen verplichtingen meer vast te leggen, had in 2011 nog niet het beoogde effect. Vanaf 2012 geldt deze maatregel voor alle Defensieonderdelen, waardoor meer effect zou kunnen worden verwacht.

Net als bij het betaalgedrag zou het ministerie actief moeten sturen op de kwaliteit van het verplichtingenbeheer. Verder dringen wij aan op het op orde brengen van contractdossiers, voordat deze worden overgedragen aan het FABK.

Onvolkomenheden materieelbeheer

Bij het verbeteren van het materieelbeheer is vooruitgang geboekt. Het aantal onvolkomenheden in het materieelbeheer is afgenomen van twaalf in 2010 naar zes in 2011. Zo heeft de minister enkele bestaande onvolkomenheden bij de centrale voorraadbedrijven opgelost. In het beheer van gevoelig materieel (wapen-, munitie- en cryptobeheer) is een positieve ontwikkeling zichtbaar.

Onvolkomenheid kwaliteit personeelsdossiers en personeelsadministratiesystemen

Wat het personeelsbeheer betreft kende het ministerie in 2011 nog een onvolkomenheid. Zoals wij eerder in dit rapport schreven, heeft het ministerie vertraging opgelopen bij de controle van de personeelsdossiers. De minister geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat hij de controle in 2012 heeft afgerond. De personeelsdossiers zouden dan voldoen aan de wettelijke vereisten. Er zijn maatregelen getroffen om het controleproces te versnellen. De minister zou actief moeten sturen om in 2012 het gewenste resultaat te halen. Ook de kwaliteit van de data in de personeelsadministratiesystemen moet nog verder worden verbeterd.

Onvolkomenheid achterstanden screening MIVD

Mensen die een vertrouwensfunctie bekleden dragen een bijzondere verantwoordelijkheid. Ze hebben toegang tot gevoelige informatie of staatsgeheimen of doen werk dat van vitaal belang is voor de instandhouding van het maatschappelijk leven of dat hoge eisen stelt aan hun integriteit. Om er zeker van te zijn dat mensen in vertrouwensfuncties betrouwbaar zijn, moeten ze gescreend worden door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

Het Ministerie van Defensie dient volgens de Wet veiligheidsonderzoeken een actueel overzicht te hebben van de functies die gelden als vertrouwensfunctie. Voordat iemand benoemd wordt op een vertrouwensfunctie moet het ministerie hem/haar aanmelden bij de MIVD voor een veiligheidsonderzoek. De medewerker kan pas aan het werk op deze functie als de MIVD een Verklaring van Geen Bezwaar heeft afgegeven. Het is strafbaar iemand zonder Verklaring van Geen Bezwaar in een vertrouwensfunctie aan het werk te laten gaan.

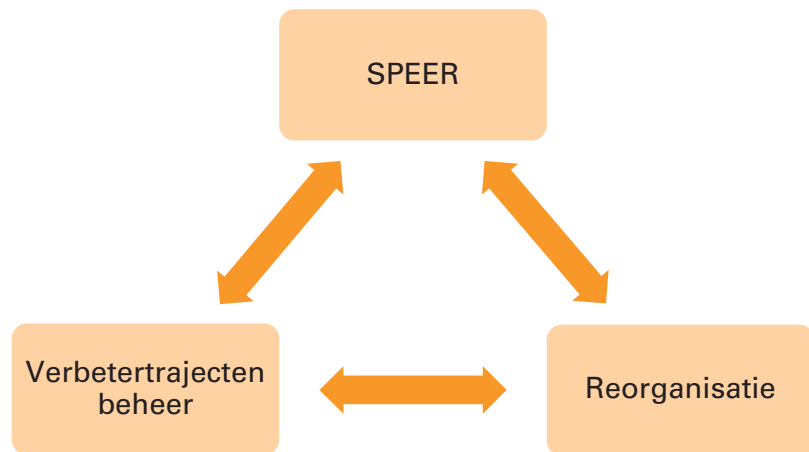
De MIVD heeft als uitvoerder van screenings voor functionarissen die vertrouwensfuncties bekleden aanzienlijke achterstanden. Dit betreft zowel nieuwe onderzoeken bij tussentijdse verhoging van het veiligheidsmachtigingsniveau, als zogenaamde herhalingsonderzoeken. Herhalingsonderzoeken vinden plaats in overeenstemming met NAVO-regelgeving, die eisen stelt aan de geldigheidsduur van de Verklaring van Geen Bezwaar. De Verklaring van Geen Bezwaar van het hoogste niveau (A) is vijf jaar geldig en niveau B en C tien jaar. De langere behandeltermijnen lopen in sommige gevallen op tot ruim twee jaar.

Wij vinden dat de minister, ook met het oog op internationale verplichtingen, erop moet toezien dat medewerkers op vertrouwensfuncties tijdig een geldige Verklaring van Geen Bezwaar van het juiste niveau hebben.

Het ministerie staat voor de uitdaging om de in 2011 gerealiseerde verbeteringen in het beheer vast te houden en de bedrijfsvoering verder op orde te krijgen. Als de reorganisatieplannen medio 2012 worden vastgesteld, kan dit gevolgen hebben voor de motivatie en de beschikbaarheid van het hiervoor benodigde personeel.

Centrale regiefunctie nog niet voldoende ingevuld

Er bestaat in toenemende mate spanning tussen de aanpassingen in het programma SPEER, de reorganisatie en de verschillende verbetertrajecten voor het beheer.



Deze drie zaken moeten met elkaar in lijn zijn. Een goede centrale regiefunctie voor de verbeteringen in het beheer is noodzakelijk om de risico's in de bedrijfsvoering bij Defensie te kunnen beheersen. Er moet een punt zijn waar de integrale verantwoordelijkheid voor het op orde brengen van het beheer van het ministerie is belegd.

Wij constateren dat er in 2011 nog onvoldoende centrale regie was. In reactie op onze brief aan de Tweede Kamer van 24 november 2011 heeft de minister toegezegd dat hij de centrale regiefunctie zou beleggen bij de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) in oprichting. Dit zou hij op korte termijn doen, vooruitlopend op de reorganisatie per 1 januari 2013. De HDBV start in 2012 met het invullen van de regierol op het beheer. De directeur van de HDBV in oprichting is tevens *chief information officer*. Dit biedt naar onze mening de mogelijkheid om de regie op het programma SPEER en de regie op het verbeteren van het beheer in samenhang aan te pakken.

Wij benadrukken dat de centrale regiefunctie over voldoende mandaat en capaciteit moet beschikken om de regie daadwerkelijk te kunnen voeren. Het ministerie heeft stappen gezet om de centrale regierol in 2012 al vorm te geven. Het mandaat is op dit moment echter nog niet geregeld.

Capaciteit voor beheer in de lijnorganisatie, control- en auditfunctie

Voor de informatie over de kwaliteit van het beheer is het ministerie nog erg afhankelijk van de auditdienst. De situatie zou moeten zijn dat het lijnmanagement en de controlfunctie deze informatie primair leveren en de auditfunctie zekerheid geeft over de betrouwbaarheid van deze informatie. Het lijnmanagement en de controlfunctie moeten zorgen voor beheerste processen, waarbij door interne controle fouten in het beheer tijdig worden gedetecteerd en hersteld. Voorts moeten de administratieve

functies over voldoende tijd en deskundigheid beschikken voor een ordelijke dossiervoering en vastlegging.

De informatie over de kwaliteit van het financieel beheer wordt volgens de plannen van het ministerie geleverd door het in 2013 te starten FABK. Voor het beeld van de kwaliteit van het materieelbeheer is in 2011 de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer ingevoerd. Hiermee is in eerste opzet een integraal beeld voor een groot aantal eenheden opgebouwd. De intentie is dat het ministerie dit beeld in 2012 voor alle eenheden kan geven. De informatie van de monitor is afkomstig uit de lijnorganisatie.

In 2012 wordt de control- en auditfunctie ingrijpend gereorganiseerd. De huidige taakstelling heeft een personeelsreductie van 30% (319 fte) tot gevolg. Het ministerie denkt de auditfunctie op peil te houden door de auditcapaciteit te centraliseren, interne regelgeving te vereenvoudigen en de auditdienst meer systeemgericht te laten controleren. Wij menen dat de geplande reductie van de capaciteit van de auditdienst pas verantwoord is, als het ministerie zelf voldoende in staat is betrouwbare informatie over de kwaliteit van het beheer te leveren. De interne beheersing moet zodanig zijn dat de auditdienst volledig systeemgericht kan controleren. Om zelf betrouwbare informatie over het beheer te kunnen produceren, moeten de capaciteit van de controlfunctie en de administratieve capaciteit van de lijnorganisatie voldoende zijn. Wij verwachten dat de minister dit toetst, voordat hij de reorganisatieplannen vaststelt, mede in relatie tot de ontwikkelingen rond SPEER.

Programma SPEER verder vertraagd

Het Ministerie van Defensie werkt sinds 2005 aan een Defensiebreed financieel en materieellogistiek informatievoorzieningssysteem. Dit wordt gerealiseerd met het programma SPEER. Het programma is van groot belang voor het op orde krijgen van de bedrijfsvoering.

In de afgelopen jaren waren er verschillende financiële en technische tegenvallers. Diverse malen heeft het ministerie het budget naar boven bijgesteld, het project vertraagd en de op te leveren functionaliteiten beperkt. Het realiseren van deze functionaliteiten zal, na de programmafase, door de lijnorganisatie gerealiseerd moeten worden.

In de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer van 11 november 2011 rapporteerde de minister over de programmavoortgang in de periode van 15 maart 2011 tot 15 september 2011.⁴ Volgens de minister was toen nog sprake van goede voortgang. Uit ons onderzoek blijkt dat de ontwikkeling en uitrol van SPEER na de voortgangsrapportage van november 2011 verder is vertraagd en nog meer onder druk komt te staan. De primaire oorzaak hiervan is de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* en de daaruit voortvloeiende reorganisatie. De laatste voortgangsrapportage over de periode 15 september 2011 tot 15 maart 2012, valt buiten de reikwijdte van ons verantwoordingsonderzoek over 2011.

De reorganisatie, de ontwikkeling van het programma SPEER en het op orde brengen van het beheer zijn in grote mate afhankelijk van elkaars voortgang (zie het eerdere beeld in figuur 1). Om ervoor te zorgen dat over al deze trajecten in samenhang wordt besloten en dat zij in samenhang worden geïmplementeerd, is goede afstemming noodzakelijk. Wij menen dat de minister hier heldere keuzes in moet maken en de Tweede Kamer moet informeren over de gevolgen hiervan voor zijn ambities.

⁴ Defensie (2011). *Voortgangsrapportage van het programma SPEER over de periode 15 maart tot 15 september*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 460, nr. 22.

Reactie

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft in zijn reactie aan dat het op orde brengen en houden van de Defensieorganisatie, waaronder de bedrijfsvoering, zijn primaire interesse en aandacht heeft. Volgens de minister heeft de uitvoering van het plan van aanpak in 2011 geleid tot substantiële verbeteringen in het beheer.

Wat het financieel beheer betreft noemt de minister twee redenen waarom de verbeteringen zich nog niet hebben doorvertaald in een afname van het aantal onvolkomenheden. Dit heeft er ten eerste mee te maken dat één tekortkoming die voor het gehele ministerie geldt, in het ergste geval als zeven onvolkomenheden wordt meegeteld, voor ieder Defensieonderdeel een. Daarnaast is er bewust voor gekozen om de verbeteractiviteiten in eerste instantie te richten op de grootste risico's. De resterende risico's krijgen geen prioriteit, omdat zij volgens de minister geen bedreigingen vormen voor de comptabele rechtmatigheid. Hij is van mening dat hij de belangrijkste risico's heeft afgedekt. Volgens de minister drukken tekortkomingen, die een beperkter risico met zich meedragen en geen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid, een belangrijk stempel op het oordeel. Bovendien hanteren we een meetsystematiek voor het ministerie, waarbij het oordeel voor een belangrijk deel is gebaseerd op individuele steekproefresultaten. Bij andere departementen wordt deze systematiek niet gehanteerd. Daar wordt systeemgericht gecontroleerd, waarbij wordt gekeken naar de werking van de financiële processen, in plaats van steekproefresultaten. De minister is voornemens om de financiële processen in 2012 verder te analyseren en te verbeteren, zodat wij ons ook voor het Ministerie van Defensie op systeemgerichte controles kunnen baseren.

De minister houdt voor 2012 vast aan de ingezette koers. Wel neemt hij enkele aanvullende maatregelen om het beheer verder op orde te brengen. Deze maatregelen zijn bijvoorbeeld de versterkte procesbewaking op het verplichtingenbeheer, de procesanalyses en -verbeteringen, verdere vereenvoudiging van de regelgeving en het inrichten van de regiefunctie (het mandaat) bij de hoofddirecteur van de Hoofddirectie Bedrijfsvoering in oprichting (de huidige Hoofddirectie Informatie & Organisatie). De maatregelen worden toegevoegd aan het plan van aanpak. Hiermee zet het ministerie verdere stappen op weg naar een beheerste bedrijfsvoering.

Verder heeft de minister met genoeg kennis genomen van de resultaten van ons onderzoek naar de informatiebeveiliging binnen het Rijk. Het Ministerie van Defensie scoort zeer goed op het informatiebeveiligingsbeleid en de bescherming van informatiesystemen. Voor de vertrouwensfuncties onderschrijft de minister onze bevinding over de achterstanden bij de MIVD. De minister geeft aan dat de MIVD maatregelen heeft genomen om de achterstand te verkleinen. Hij overweegt aanvullende maatregelen om dit inlopen te versnellen.

De minister geeft tot slot aan graag de constructieve dialoog met ons voort te zetten.

Nawoord

Wij zijn het met de minister eens dat de rechtmatigheid van de financiële informatie in het jaarverslag prioriteit heeft. De Comptabiliteitswet 2001 stelt daarnaast echter dat het financieel beheer dient te voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Wij hebben

in ons rapport uiteengezet waarom het financieel beheer in 2011 niet aan deze eisen voldeed. Daarbij gaat het niet alleen om het bedrag in absolute zin, maar ook om het percentage dossiers met rechtmatigheidsfouten en overige fouten. De onvolkomenheden zijn net als in 2010 toegekend aan alle zeven Defensieonderdelen, beleidsartikel 20 «Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties» en aan de Financiële administratie.

Wij ondersteunen de voornemens om de financiële processen in 2012 verder te analyseren en te verbeteren, zodat verdere systeemgerichte controle mogelijk is. Daarbij is het van belang dat het lijnmanagement en de controlorganisatie informatie leveren over de kwaliteit van het beheer en dat de auditdienst zekerheid geeft over de betrouwbaarheid van deze informatie.

Wij waarderen de toezegging van de minister om de achterstanden bij de MIVD bij herhalingsonderzoeken voor vertrouwensfuncties op te lossen.

Ook wij zetten de constructieve dialoog in 2012 graag voort.

FINANCIËLE INFORMATIE

De uitgaven van het Ministerie van Defensie bedroegen in 2011 € 8 156,4 miljoen, de verplichtingen € 7 440,6 miljoen en de ontvangsten € 459,8 miljoen.

Voldoet de financiële informatie aan de eisen?

De op basis van onze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Daarnaast zijn wij van oordeel dat de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 45,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 20 en 70. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 52,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 20, 25, 26 en 70. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

Reactie

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft in zijn reactie aan dat de financiële informatie tijdig en volledig kon worden onderbouwd vanuit de financiële administratie en informatiesystemen. Dit kan alleen bij een goed functionerend financieel beheer.

Nawoord

Zoals wij bij het onderdeel bedrijfsvoering hebben aangegeven, maakt de Comptabiliteitswet 2001 onderscheid in financiële informatie in het jaarverslag en het financieel beheer.

ONZE OORDELEN

Beleidsinformatie

De onderzochte prestatie-indicatoren in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Defensie (de indicatoren over de operationele gereedheid bij het CZSK, het CLAS en het CLSK – zie bijlage in het achtergronddocument op www.rekenkamer.nl) zijn niet geheel deugdelijk tot stand gekomen omdat niet alle risico's in het totstandkomingsproces toereikend zijn afgedekt.

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie voldeden in 2011 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

1. Financieel beheer CBO, sinds 2004.
2. Financieel beheer CZSK, sinds 2009.
3. Financieel beheer CLAS, sinds 2010.
4. Financieel beheer CLSK, sinds 2004.
5. Financieel beheer CKMar, sinds 2009.
6. Financieel beheer DMO, sinds 2004.
7. Financieel beheer CDC, sinds 2004.
8. Financieel beheer Bestuursstaf, sinds 2004.
9. Financiële administratie (openstaande verplichtingen), sinds 2008.
10. Materieelbeheer CZSK, sinds 2003/2004.
11. Materieelbeheer CLSK, sinds 2003/2004.
12. Materieelbeheer CKMar, sinds 2003/2004.
13. Materieelbeheer CDC, sinds 2003/2004.
14. Materieelbeheer Marinebedrijf, sinds 2009.
15. Materieelbeheer Defensie Brandstoffenbedrijf, sinds 2010.
16. Kwaliteit personeelsdossiers en personeelsadministratiesystemen, sinds 2008.
17. Achterstanden screening MIVD, sinds 2011.

In het Overzicht bedrijfsvoering (zie hierna) staat op welke organisatieonderdelen de onvolkomenheden betrekking hebben.

Financiële informatie

In het achtergronddocument bij dit rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Defensie hebben wij toegelicht wat de verantwoordelijkheid van de minister en van ons is en welke werkzaamheden wij verricht hebben. De op basis van deze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat:

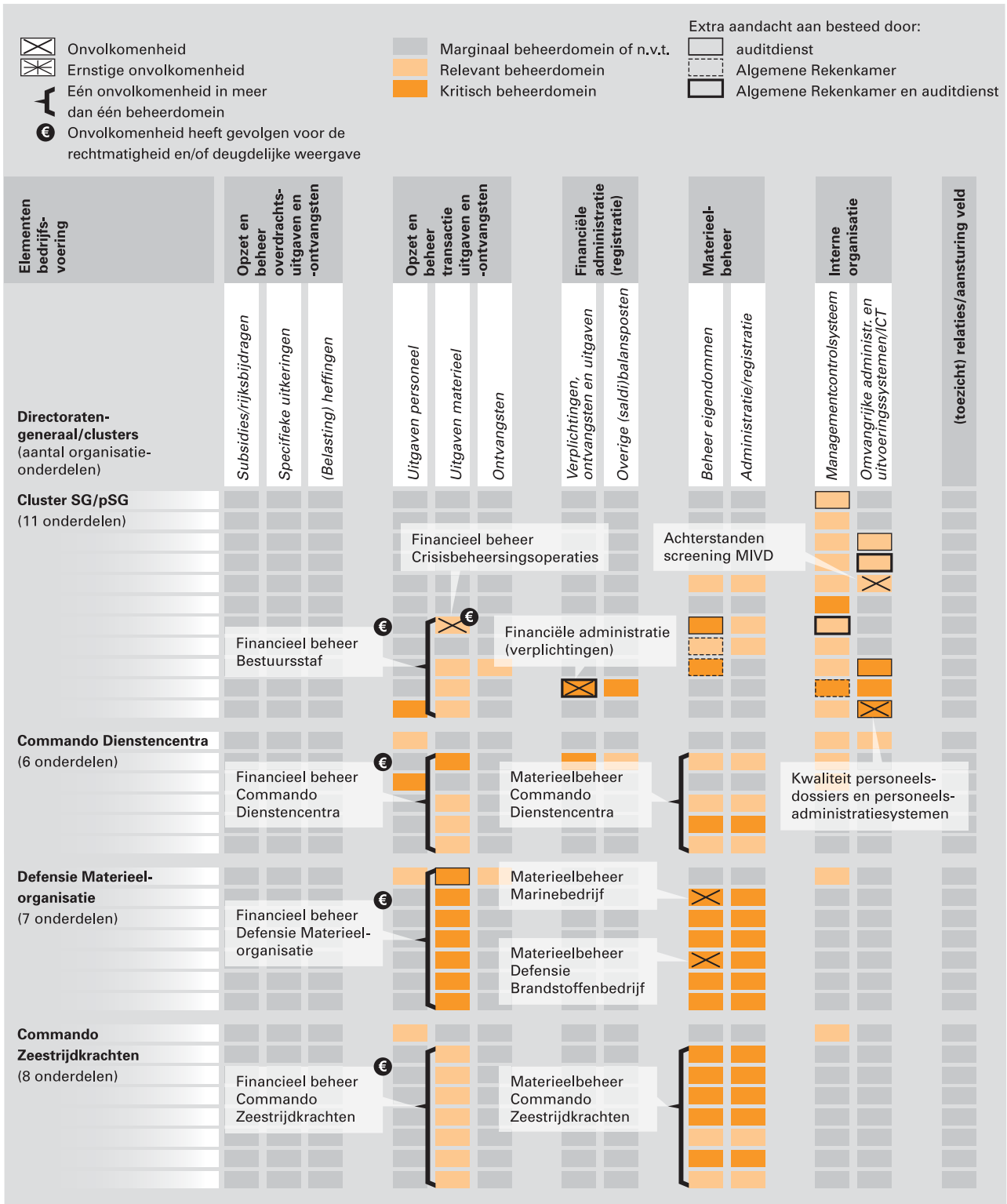
- de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften;
- de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

OVERZICHT BEDRIJFSVOERING MINISTERIE VAN DEFENSIE

We onderscheiden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie 97 relevante en 92 kritische beheerdomeinen.⁵ De 17 onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd hebben betrekking op 42 relevante en 30 kritische beheerdomeinen.

⁵ In het Overzicht bedrijfsvoering (zie volgende bladzijde) onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein doelen wij op het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering: organisatieonderdelen, Ministerie van Defensie (X)



(vervolg bedrijfsvoering Ministerie van Defensie)

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overheids-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting) heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldi)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolestelsel	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatie-onderdelen)													
Commando Landstrijdkrachten (8 onderdelen)					€								
	Financieel beheer Commando Landstrijdkrachten												
Commando Luchtstrijdkrachten (9 onderdelen)					€								
	Financieel beheer Commando Luchtstrijdkrachten												
Koninklijke Marechaussee (7 onderdelen)					€								
	Financieel beheer Commando Koninklijke Marechaussee												
Baten-lastendiensten (3 onderdelen)													
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel													

Totaal: 189 relevante en kritische beheerdomeinen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)