

Vergaderjaar 2009–2010

32 248

Verantwoordingsinformatie operationele gereedheid Defensie

Nr. 2

VERVOLGONDERZOEK

Inhoud

Deel I: Conclusies, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer		5	2.2.1	Besturing	22
1	Over dit onderzoek	7	2.2.2	Van begroting via maandrapportage naar jaarverslag	23
1.1	Het belang van de maandrapportages voor aansturing en verantwoording	7	2.2.3	Samenvattend beeld	24
1.2	Vraagstelling en opzet onderzoek	9	2.2.4	Evaluatie van het besturingsmodel	24
1.3	Leeswijzer	10	2.3	Totstandkoming van de maandrapportage	25
2	Conclusies en aanbevelingen	11	2.3.1	Operationele commando's	25
2.1	Conclusies	11	2.3.2	De Directie Aansturing Operationele Gereedheid	25
2.2	Uitvoering verbeterplannen	11	2.3.3	De Hoofddirectie Financiën en Control	26
2.2.1	Aanbeveling	12	2.3.4	Defensiebreed overleg	26
2.3	Ondersteuning commandanten door bronsystemen	12	2.3.5	Normen aanwijzing managementcontrol 2008	28
2.3.1	Aanbeveling	13	3	Inspanningen om de maandrapportage te verbeteren	29
2.4	Informatie maandrapportages	13	3.1	Verantwoordelijk voor verbetering	29
2.4.1	Aanbevelingen	14	3.2	Adviezen tot verbetering	29
3	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	15	3.2.1	Rapport van de Algemene Rekenkamer	29
3.1	Reactie minister	15	3.2.2	Rapport van de Audit Dienst Defensie	30
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	16	3.2.3	Scriptie	30
Overzicht conclusies, aanbevelingen, reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer		17	3.3	Verbeterplannen van Defensie	30
Deel II Onderzoeksbevindingen		19	3.3.1	Slotnota BIDEF	30
1	Inleiding	21	3.3.2	Nieuwe opzet maandrapportage	31
1.1	Doelstelling en opzet van het onderzoek	21	3.3.3	Verdere verbetering opzet maandrapportage	32
1.1.1	Doel- en probleemstelling	21	3.4	Vorderingen	32
1.1.2	Onderzoeksvragen	21	3.4.1	Slotnota BIDEF	32
1.1.3	Omvang/afbakening	21	3.4.2	Voortgangsrapportage BIDEF	33
1.2	Leeswijzer	21	3.4.3	Overige informatie over verbeteringen	34
2	De maandrapportage	22	4	Deugdelijkheid van systemen	35
2.1	Inhoud van de maandrapportage	22	4.1	PeopleSoft	35
2.2	Functie van de maandrapportage	22	4.2	HAKOG2	35
			4.3	Materiële gereedheid	36
			4.4	Geoefendheid CLAS	36
			4.5	Automatiseerbaar handwerk	37
			5	Kwaliteit van informatie	38
			5.1	De (kwaliteit van de) informatie	38
			5.1.1	Opgedragen taak in plaats van organieke taak	38

5.1.2	Gevraagde informatie	38	5.3.1	Mijnenbestrijdingsvaartuigen	41
5.1.3	Personele gereedheid	38	5.3.2	Groep Geleide Wapens	41
5.1.4	Gegevens in de maandrapportage	39	5.3.3	Explosieven Opruimings Commando	42
5.1.5	De appreciatie van de commandant	39			
5.1.6	Appreciatie voortzettingsvermogen	39	Afkortingen		43
5.1.7	De covernota	39	Methodologische verantwoording		44
5.2	Maandrapportage en uitzonderingsrapportages	40	Literatuur		45
5.3	Relatie tussen maandrapportages en begroting en jaarverslag	40			

**DEEL I CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, BESTUURLIJKE REACTIE
EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de maandrapportages van het Ministerie van Defensie. In deze maandrapportages informeert de defensieorganisatie de minister van Defensie over (onder andere) de operationele gereedheid van de defensie-eenheden in de betreffende maand.

Dit onderzoek is een vervolg op een eerder onderzoek uit 2006: Management informatie over inzetbaarheid Defensie. In dat onderzoek stelden we vast dat de maandrapportage (nog) niet geschikt was om de minister van Defensie juist en volledig te informeren over de gereedheid van de defensie-eenheden. We bevalen de minister aan meer uniformiteit te brengen in de wijze waarop eenheden gegevens genereren voor de maandrapportages. Ook bevalen we aan de onderdeelcommandanten alle mogelijke ondersteuning te geven bij het bepalen van hun oordeel over de inzetbaarheid van eenheden door te zorgen voor goed werkende bronsystemen.

Om te bezien of de situatie (voldoende) verbeterd is en op verzoek van de minister van Defensie hebben we in 2008 een vervolgonderzoek uitgevoerd. In zijn reactie op ons onderzoek in 2006 schreef de minister onder meer dat hij een ruimer opgezet vervolgonderzoek in de nabije toekomst op prijs zou stellen. Dat verzoek is in overleg met het ministerie uitgewerkt (zie § 1.2).

In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Defensie 2008 hebben we aangekondigd dat over de niet financiële beleidsinformatie afzonderlijk zou worden gerapporteerd. Met dit rapport geven we invulling aan deze toezegging.

1.1 Het belang van de maandrapportages voor aansturing en verantwoording

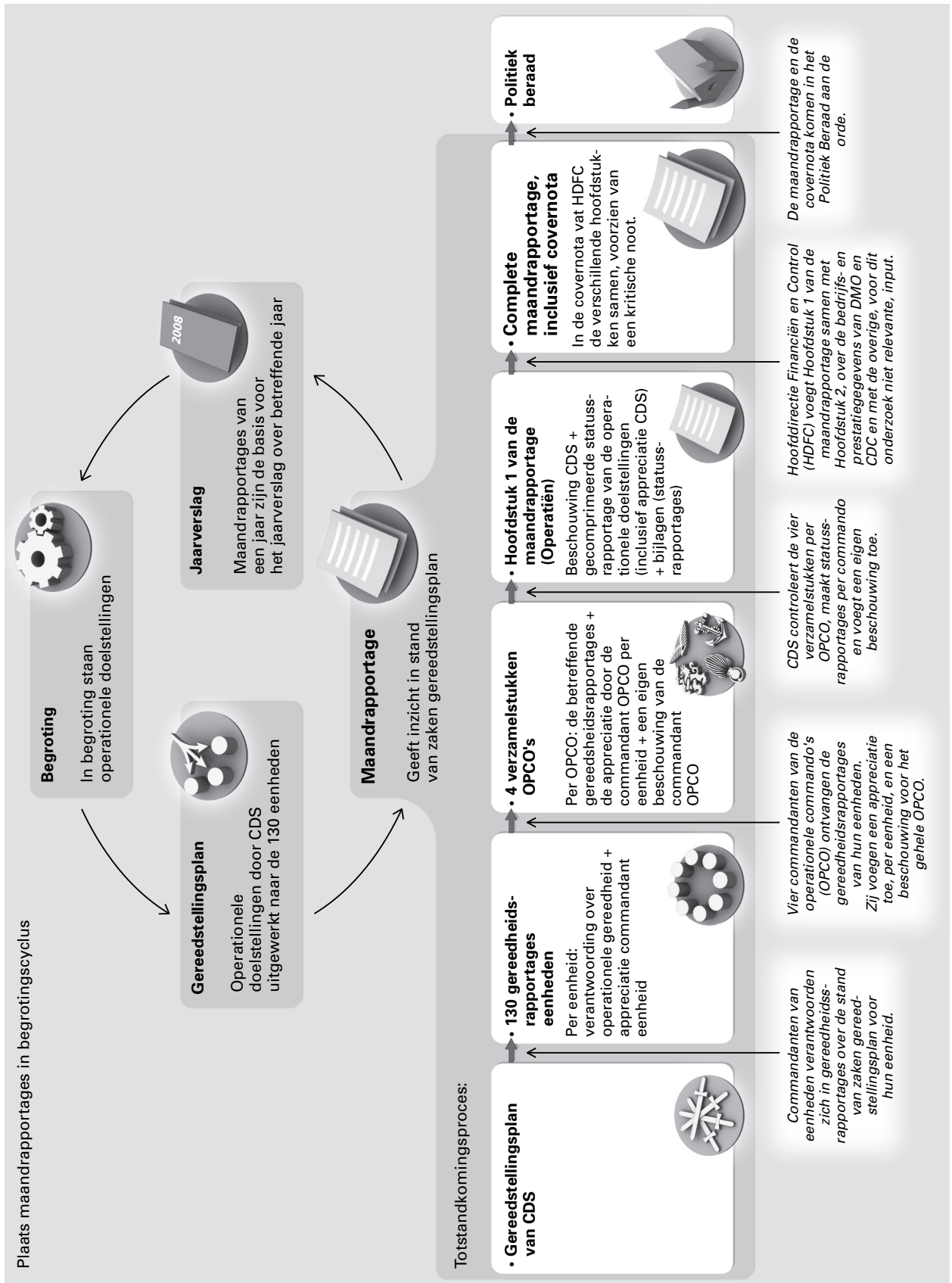
Het Ministerie van Defensie beschouwt ingezette en voor inzet gereedgestelde operationele eenheden als haar hoofdproduct. Vanaf oktober 2003 is er een nieuw besturingsmodel, gericht op het waarborgen van een structureel betaalbare, wereldwijd inzetbare krijgsmacht.

In de begroting van het Ministerie van Defensie zijn per krijgsmachtdeel operationele doelstellingen opgenomen over het aantal:

1. in te zetten eenheden;
2. eenheden dat operationeel gereed dient te zijn;
3. eenheden dat dient voor het voortzettingsvermogen (Om een bepaald aantal eenheden gedurende een langere periode operationeel gereed te hebben en te kunnen voorzien in aflossing daarvan is een groter aantal eenheden noodzakelijk).

Deze doelstellingen worden door de Commandant der Strijdkrachten (CDS) voor het begrotingsjaar uitgewerkt in een zogeheten gereedstellingsplan waarin specifieke eenheden aan deze doelstellingen worden gekoppeld. In maandelijkse rapportages leggen eenheden verantwoording af over de wijze waarop ze aan de uitvoering van het gereedstellingsplan voldoen. De maandrapportages dienen tevens als grondslag voor de verantwoording die de minister van Defensie aan de Tweede Kamer aflegt over de realisatie van de in zijn begroting opgenomen doelstellingen. In het jaarverslag wordt het gemiddelde opgenomen uit de in een jaar uitgebrachte maandrapportages. Zie figuur 1.

Figuur 1 Totstandkoming verantwoording over uitvoering gereedstellingsplan Commandant der Strijdkrachten in maandrapportages



In de maandrapportage legt de CDS verantwoording af over de gereedheidssituatie met een peildatum die gemiddeld een maand eerder ligt ten opzichte van de datum van bespreking in het politiek beraad. De maandrapportage is niet de enige bron van informatie voor de minister. Het maandelijks beeld in de maandrapportage wordt aangevuld met actuele informatie uit allerlei andere bronnen. Juist de veelheid aan en verscheidenheid van deze aanvullende actuele informatiebronnen maakt volgens het Ministerie van Defensie het beeld over de status van de eenheden compleet.

Een mogelijke aanvullende bron is bijvoorbeeld de uitzonderingsrapportage. Wanneer in de defensieorganisatie een onaanvaardbaar risico dreigt, wordt de ambtelijke en politieke top hiervan in een dergelijke rapportage op de hoogte gebracht. De afgelopen drie jaar is er in de praktijk overigens geen uitzonderingsrapportage gemaakt.

Er is alle reden om te veronderstellen dat de CDS die eventuele aanvullende actuele informatie zal verwerken in de eerstvolgende maandrapportage. Op basis hiervan zien wij de maandrapportages als de meest belangrijke bron van informatie over operationele inzetbaarheid voor de minister. De maandrapportage wordt, zoals uit diverse schriftelijke stukken blijkt, ook door het Ministerie van Defensie zelf als de belangrijkste informatiebron gezien voor de minister.

In Deel II van dit rapport staat een uitgebreide schets (hoofdstukken 2 en 3) van de inhoud, de functie en het totstandkomingsproces van de maandrapportages, waarbij ook de verschillende gebruikte begrippen worden toegelicht.

1.2 Vraagstelling en opzet onderzoek

Net als met het onderzoek uit 2006 willen we ook met dit vervolgonderzoek bijdragen aan een zodanige kwaliteit van de informatie in de maandrapportages, dat de minister er zijn verantwoordelijkheden voor de geplande status van zijn eenheden mee kan waarmaken. We hebben daarom onderzocht of de systemen die als bronsystemen worden gebruikt de juiste informatie bevatten en of de informatie die de minister over de status van eenheden ontvangt in de maandrapportages de juiste is.

In samenspraak met het departement hebben we twaalf eenheden geselecteerd voor het onderzoek: acht operationele eenheden en vier ondersteunende eenheden. Daarnaast is onderzocht hoe de behandeling van de maandrapportages verloopt bij de operationele commando's en de bestuursstaf.

Zoals we aangaven in de inleiding van dit hoofdstuk, hebben we het onderzoek op verzoek van de minister van Defensie verruimd. Dat betekent dat we meer eenheden hebben onderzocht. Over welke extra eenheden dat zouden zijn, hebben we overleg gevoerd met het Ministerie van Defensie. Dat heeft ertoe geleid dat we ook de bedrijfs- en prestatiegegevens van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en de Commando Diensten Centra (CDC) in het vervolgonderzoek hebben betrokken. DMO en CDC zijn relatief nieuwe onderdelen in de defensieorganisatie. DMO is verantwoordelijk voor het defensiematerieel: van de aankoop, het groot onderhoud tot en met de afstoting. DMO zorgt ook voor het interne materieelbeleid van het ministerie. CDC ondersteunt wereldwijd de krijgsmacht met onder andere huisvesting, catering, gezondheidszorg, transport, ICT, personele diensten en andere facilitaire diensten.

Verder hebben wij besloten om naast enkele «oude» organisatieonderdelen ook enkele nieuwe operationele eenheden in het onderzoek te betrekken. De Algemene Rekenkamer heeft het onderzoek verder verruimd door daarin ook de nota te betrekken die de minister bij de maandrapportages ontvangt, de zogeheten covernota.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. In dit Deel I hebben we een korte toelichting op het onderzoek opgenomen (zie hiervoor) en verder onze conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2), een samenvatting van de reactie van de minister van Defensie, en ten slotte ons nawoord (beide in hoofdstuk 3). In Deel II van dit rapport staan de onderzoeksbevindingen die onze conclusies ondersteunen.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Conclusies

Op grond van ons onderzoek komen we tot de volgende conclusies:

- Het Ministerie van Defensie heeft sinds ons vorige onderzoek veel (vaak goede) verbeterplannen gemaakt. De invoering van de plannen blijkt in de praktijk echter niet of nauwelijks tot verbeteringen te leiden;
- De door het departement in 2006 geformuleerde doelstelling: «het oordeel van de operationele commandant is gebaseerd op harde controleerbare cijfers die daarbij ondersteund wordt door informatie-systemen op personeel-, materieellogistiek, financieel en operationeel gebied» was eind 2008 nog niet gerealiseerd;
- De door het departement eveneens in 2006 geformuleerde doelstelling: «de regering moet erop kunnen rekenen dat Defensie kan leveren wat is aangegeven in de planning en op basis van meldingen in de maandrapportages, waarbij die informatie op orde is en in harde cijfers te meten is» was eind 2008 nog niet gerealiseerd.

In de volgende paragrafen geven we een nadere uitwerking van deze conclusies.

2.2 Uitvoering verbeterplannen

De Algemene Rekenkamer heeft kunnen vaststellen dat bij Defensie veel plannen zijn ontwikkeld en veranderingen in gang zijn gezet om de informatiepositie van de minister te verbeteren.

Er is een informatiearchitectuur ontwikkeld die moet voorzien in een tijdige en complete informatievoorziening waarin operationele gegevens worden gecombineerd met andere relevante beheersaspecten.

Het aantal van die voornemens is groot en het ambitieniveau hoog. De implementatie is achtergebleven, mede door het stellen van andere prioriteiten.

Wij constateren dat onze aanbeveling uit 2006 om de bestaande projectstructuur onder leiding van de stuurgroep Bestuurlijke Informatievoorziening Defensie (BIDEF) met de verbeteringen te belasten, door de minister niet is overgenomen. De verbeteractiviteiten zijn na BIDEF onderdeel gaan vormen van het reguliere systeem van managementcontrol van het Ministerie van Defensie.

Het Ministerie van Defensie heeft aan het doorvoeren van die verbeteringen een lage prioriteit gegeven door capaciteitsproblemen.

De combinatie van complexiteit, prioriteitstelling en de wijze van aansturing verklaren waarom de informatievoorziening aan de minister over operationele gereedheid gedurende 2008 nog steeds onvoldoende betrouwbaar is geweest.

De maandrapportages vertonen nog wezenlijke tekortkomingen en stellen de minister niet in staat zich op basis daarvan een volledig en juist beeld te vormen van de feitelijke situatie in die maand.

Het ministerie steekt, kortom, veel energie in plannen voor verbeteringen, maar de uitvoering van die plannen laat te wensen over.

Gezien het belang dat het Ministerie van Defensie hecht aan informatievoorziening in het algemeen en aan de maandrapportage in het bijzonder, verdient het verbeteren ervan volgens ons systematisch aandacht en een hogere prioriteit.

2.2.1 Aanbeveling

Naar onze mening verdient het aanbeveling om bij de uitvoering van verbeterplannen vast te leggen binnen welke termijn, met welk doel en door wie wat gedaan moet worden. Voor de uitvoering dient capaciteit beschikbaar te zijn en over de voortgang dient periodiek gerapporteerd te worden aan de minister of de staatssecretaris van Defensie.

2.3 Ondersteuning commandanten door bronsystemen

Een van de aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2006 was te zorgen voor goed werkende bronsystemen. In zijn reactie onderschrijft de minister het belang van dergelijke systemen en hij geeft aan dat het totstandbrengen ervan binnen het Ministerie van Defensie een hoge prioriteit heeft. In de slotnota BIDEF wordt het belang nogmaals onderstreept en worden de verantwoordelijken aangewezen voor de verbetering van de bronsystemen.

Uit ons vervolgonderzoek blijkt dat het voornemen te zorgen voor deugdelijke bronsystemen nog niet is gerealiseerd. Dit heeft ook consequenties voor de totstandkoming van de prestatiegegevens van CDC en DMO. Er is weliswaar sprake van een verbetering in meetsystemen (de functionaliteit van het meetsysteem Handleiding Kwantificering Operationele Gereedheid, HAKOG, en de verdere invoering van het Operationeel Management Informatiesysteem, OMIS), maar het systeem HAKOG2 voldoet nog niet. De voorgenomen ontwikkeling van een meetsysteem voor het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) op basis van HAKOG (waarvan tijdens het vorige onderzoek sprake was) is nog niet gerealiseerd.

De tijdens dit vervolgonderzoek geconstateerde tekortkomingen in bronsystemen (die input moeten leveren voor de berekening van de gereedheidsinformatie) zelf en in de koppelingen tussen de systemen komen naar aard en omvang overeen met wat we tijdens het vorige onderzoek hebben waargenomen. De belangrijkste tekortkomingen in de systemen zijn de volgende.

Slechts een deel van de informatie over de personele gereedheid is te ontleen aan het systeem PeopleSoft. Vooral door het achterlopen van dit systeem bij de werkelijkheid is dit systeem (nog) niet geschikt om er betrouwbare informatie aan te ontleen over personele gereedheid. Om dit probleem te omzeilen worden er allerlei nevensystemen bijgehouden, wat niet alleen een extra werkbelasting betekent, maar ook de kans op fouten vergroot.

Voor informatie over de materiële gereedheid zijn verbeterde systemen in gebruik genomen die evenwel ten tijde van dit onderzoek door de Algemene Rekenkamer nog niet naar behoren functioneerden.

De informatie over de mate van geoefendheid van de eenheden is slechts voor een klein deel aan goed werkende bronsystemen te ontleen.

De CDS is zich ervan bewust dat het wegwerken van deze tekortkomingen achterblijft bij de plannen. Dat blijkt uit de voortgangsrapportage waarin hij verslag doet over de voortgang van het verbeterproces in de afgelopen vijftien maanden. Als oorzaak voor het ontbreken van voldoende voortgang noemt hij de grote (interne en externe) complexiteit, samenhang en afhankelijkheden. Hierdoor is een betrouwbare planning voor de realisatie van deelprojecten naar zijn mening niet mogelijk.

2.3.1 Aanbeveling

Wij bevelen aan dat het Ministerie van Defensie gemaakte plannen met voorrang uitvoert en daarbij aandacht schenkt aan:

- hoe de gewenste verbetering van de gereedheidsmeting (bronsystemen, meetsystemen etc.) samenhangt met en verankerd is in andere projecten die bij het Ministerie van Defensie spelen;
- welke eindsituatie wanneer wordt nagestreefd;
- hoe die eindsituatie stapsgewijs bereikt gaat worden;
- welke «quick wins» mogelijk zijn;
- welke kortetermijnoplossingen haalbaar zijn als structurele verbetering langer op zich laat wachten dan verantwoord is;
- welke risico's en afhankelijkheden er zijn en hoe daarmee omgegaan kan worden.

2.4 Informatie maandrapportages

Het Ministerie van Defensie is zich bewust van het belang van een goede informatievoorziening. De Algemene Rekenkamer stelt echter vast dat de informatievoorziening aan de minister over de gereedheid van zijn eenheden desondanks belangrijke tekortkomingen vertoont. Dit geldt voor zowel de covernota als de maandrapportage.

Covernota

De covernota is een document, gebaseerd op de informatie in de maandrapportage, waarin de Hoofddirectie Financiën en Control de minister maandelijks informeert over de belangrijkste punten uit de maandrapportage. In deze covernota kunnen naar de mening van de Algemene Rekenkamer verbeteringen aangebracht worden. Zo is de nota onvoldoende toekomstgericht en is er onvoldoende aandacht voor risico's. De relevantie van bepaalde informatie is soms onduidelijk en niet alle belangrijke informatie uit de maandrapportage komt erin terug. Het gevolg is dat de minister zich op basis van de covernota's geen actueel beeld kan vormen van de ernst van de eventuele problemen, van de getroffen maatregelen, de daarvan te verwachten effecten, van de voortgang en van de risico's. Het Ministerie van Defensie deelt die mening en is voornemens om de covernota toekomstgerichter te maken door er de risico's voor de nabije toekomst in op te nemen.

Maandrapportages

De afgelopen jaren is de maandrapportage op diverse punten aangepast, uitgebreid en verbeterd. Uit ons onderzoek blijkt echter dat er nog aanscherpingen wenselijk zijn.

Zo blijkt dat de commandanten van vijf van de acht in het onderzoek betrokken operationeel inzetbare eenheden van mening zijn dat de gevraagde managementinformatie voor de maandrapportages onvoldoende inzicht biedt in de mate waarin zij in staat zijn hun organieke¹ taken naar behoren uit te voeren. Ditzelfde geldt voor alle vier in het onderzoek betrokken onderdelen van het CDC en de DMO.

Hoewel de aanwijzing managementcontrol 2008 voorschrijft dat eenheden zich, voor wat betreft de maandrapportages, moeten verantwoorden over de inzetbaarheid op basis van hun *organieke taken*, is dit niet de praktijk. Zes van de acht onderzochte eenheden verantwoorden zich in de praktijk op basis van de feitelijk uit te voeren taken in plaats van de organieke taken. Over het algemeen stellen deze feitelijk opgedragen taken in

¹ Organieke taken zijn de taken van een eenheid die horen bij het doel waarvoor die eenheid is opgericht.

vredestijd veel minder zware eisen aan de gereedheid dan de organieke taken zoals die in gereedstellingsplan van Defensie zijn opgenomen. Aan een mijnenbestrijdingsvaartuig dat bijvoorbeeld vaart voor de Kustwacht worden andere eisen gesteld dan aan een mijnenbestrijdingsvaartuig dat wordt ingezet voor het jagen op mijnen. In het eerste geval zijn bijvoorbeeld geen duikers en een mijnjachtofficier nodig.

Dit belangrijke verschil blijft ongesignaleerd omdat er geen inhoudelijke controle plaatsvindt van de betrouwbaarheid van de door eenheden ingezonden gegevens ten behoeve van de maandrapportages.

Omdat de maandrapportages, naast mogelijke andere bronnen, informatie genereren voor het jaarverslag werkt niet correcte informatie in de maandrapportages door in het jaarverslag. In het Rapport bij jaarverslag 2009 zullen wij hier aandacht aan geven.

2.4.1 Aanbevelingen

Het voornemen om de (toekomstgerichte) kwaliteit van de covernota te verbeteren door daarin in ieder geval meer aandacht te besteden aan belangrijke operationele risico's en aan risico's voor het niet realiseren van het gereedheidsplan onderschrijven we.

Daarnaast bevelen wij aan via de aanwijzing managementcontrol risico's in de hele defensieorganisatie expliciet te maken en ook de overige geconstateerde tekortkomingen weg te nemen.

Voor een goed werkend systeem van maandrapportages is het essentieel dat de normen uit de aanwijzing managementcontrol – met name waar het gaat om de eisen voortvloeiend uit *organieke taken* – juist worden toegepast. Hierop dient onafhankelijke en inhoudelijke controle (door bijvoorbeeld de departementale accountantsdienst) plaats te vinden.

Uit het onderzoek blijkt dat al bij de eenheden de normen voor het opstellen van de maandrapportages, op basis van de aanwijzing managementcontrol, worden verlaagd. In de lijn naar boven wordt dit niet altijd gecorrigeerd. De door het ministerie genoemde aanvullende informatie voor de minister komt niet altijd terug in de daarop volgende maandrapportage. Als deze tekortkomingen in de rapportages verband mochten houden met terughoudendheid in de organisatie bij het signaleren van problemen zou Defensie zich kunnen oriënteren in de luchtvaart- cq zorgsector, waar gewerkt wordt met vormen van *blame free* rapporteren. Dit is een vorm van rapporteren waarbij het rapporteren over het niet voldoen aan de eisen wordt aangemoedigd zonder dat dit directe consequenties heeft.

3 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Defensie heeft op 6 november 2009 op ons rapport gereageerd. In dit hoofdstuk hebben wij een verkorte weergave opgenomen van de reactie van de minister, gevolgd door ons nawoord. De integrale reactie is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

3.1 Reactie minister

Conclusies

De minister geeft aan dat hij de door de Algemene Rekenkamer geschetste conclusies grotendeels herkent. Hij wil wel enige nuanceringen aanbrengen.

De minister is het eens met onze conclusie dat de uitvoering van de verbeterplannen niet haalbaar is gebleken, in het bijzonder voor wat betreft het waarborgen van de betrouwbaarheid van de informatie die afkomstig is uit de diverse administraties. Het gaat volgens de minister onder meer over administraties over de personele, materiële en operationele gereedheid.

De minister geeft aan dat de uitkomsten van het bezwaaronderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2007 deels aanleiding waren voor het maken van keuzes in de administraties waarin hij als eerste op orde zou brengen. Uit dit bezwaaronderzoek kwam volgens de minister naar voren dat het verstandig was om eerst vooral de financiële en materiële geautomatiseerde systemen op orde te brengen. Dat gaat nog enkele jaren in beslag nemen. De minister heeft de capaciteit die voorzien was voor het versneld op orde brengen van de overige administraties voor deze prioriteiten ingezet.

De minister is er overigens van overtuigd dat hij zich op basis van de informatie over de operationele gereedheid die hem ter beschikking staat, zich een toereikend beeld kan vormen over de mate van inzetbaarheid van de eenheden.

De minister geeft aan dat hij niet alleen hecht aan cijfers uit diverse administraties, maar ook aan het oordeel van de commandanten. Een commandant is naar zijn mening in staat een oordeel te geven over de status van zijn eenheid in relatie tot de opgedragen taken, de actualiteit rondom operaties en de inzet van zijn eenheid. De appreciaties van commandanten op de verschillende niveaus zijn een belangrijk onderdeel van de maandrapportage.

De minister deelt onze conclusie dat de covernota voor verbetering vatbaar is. De appreciatie van de maandrapportage in de covernota moet zich meer richten op toekomstige risico's en op het bieden van manieren om deze risico's beheersbaar te maken of weg te nemen. De minister stelt dat de eerste verbeteringen om de covernota op een hoger niveau te brengen al in gang zijn gezet.

De minister schrijft dat uit ons rapport naar voren komt dat de informatie in het jaarverslag en de informatie in de maandrapportage niet geheel op elkaar aansluiten. Dat moet volgens de minister verbeterd worden omdat er inderdaad samenhang en aansluiting moet zijn tussen de begroting, de maandrapportages en het uiteindelijke jaarverslag. Hij zal er voor zorgdragen dat deze cyclus sluitend en transparant wordt gemaakt. Hij zal daarbij ook aandacht besteden aan de samenhang tussen ambities, normen, organieke taken en gereedstelling.

Aanbevelingen

De minister geeft aan dat de aanbevelingen in ons rapport hem ondersteunen bij de al door hem in gang gezette verbetering van de kwaliteit van de maandrapportage. Het opvolgen van de aanbeveling over het verbeteren van de covernota is al in gang gezet.

Verder zal de betrouwbaarheid van de in de maandrapportage opgenomen niet-financiële informatie via de controlfunctie beter worden gewaarborgd. Deze aanscherping van de controlfunctie komt al terug in de in augustus 2009 gestarte beleidsstudie naar de inrichting van de controlfunctie bij Defensie.

De minister beseft dat de aansluiting tussen jaarverslag en maandrapportage inzichtelijker moet worden gemaakt. Zoals wij volgens de minister terecht aangeven is dat echter een deel van de besturingscyclus. Die begint met het vaststellen van operationele doelstellingen in de begroting en het maken van gereedstellingsplannen om aan te tonen dat de doelstellingen realiseerbaar zijn. De minister zal deze samenhang dwingender in de cyclus gaan waarborgen. Daartoe zal hij reeds bij de totstandkoming van het jaarverslag 2009 deze samenhang en aansluiting tussen begroting, maandrapportage en jaarverslag transparant maken.

In januari 2010 zal de minister nadrukkelijk aandacht besteden aan de voortgang van de beoogde verbeteringen. In de covernota bij de maandrapportage van december 2009 moeten de eerste verbeteringen zichtbaar zijn.

Voor de (in)richting van de tussentijdse informatievoorziening in 2010 zullen de in de begroting 2010 opgenomen doelstellingen, afspraken en kaders als uitgangspunt dienen.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de aandacht die de minister, mede naar aanleiding van ons bezwaaronderzoek in 2007, schenkt aan het op niveau brengen van de financiële en materiële administraties. Dit laat echter onverlet dat juiste en volledige informatie over het hoofdproduct van Defensie, ingezette en voor inzet gereede eenheden, onontbeerlijk is voor de verantwoording over de uitvoering van de in de begroting opgenomen beleidsdoelstellingen.

Wij plaatsen dan ook een kanttekening bij de opmerking van de minister dat hij zich op basis van de hem beschikbare informatie een toereikend beeld kan vormen over de inzetbaarheid van eenheden. Als de minister doelt op de informatie uit de maandrapportages dan vertoont dat beeld, zoals uit ons onderzoek blijkt, belangrijke tekortkomingen. Doelt de minister op het feit dat hij uit andere bronnen dan de maandrapportages op de hoogte is van de feitelijke situatie, dan komt deze informatie niet tot uiting in de cijfers in het jaarverslag. Het jaarverslag bevat immers de geaggregeerde cijfers uit de maandrapportages.

Wij zijn ingenomen met de aankondiging van de minister dat hij via de controlfunctie aandacht zal schenken aan het waarborgen van de betrouwbaarheid van niet financiële informatie. Wij zullen de toezegging van de minister dat hij in het jaarverslag 2009 de samenhang transparant zal maken tussen begroting, maandrapportage en jaarverslag, te beginnen met verslagjaar 2009, met bijzondere belangstelling volgen.

OVERZICHT CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Conclusies	Aanbevelingen	Toezegging/reactie	Nawoord
Uitvoering verbeterplannen laat te wensen over.	Voer verbeterplannen uit: <ul style="list-style-type: none"> – geef aan binnen welke termijn; – maak capaciteit vrij; – wijs verantwoordelijken aan; – rapporteer periodiek aan de bewindslieden over de voortgang. 	Is niet haalbaar gebleken door andere prioriteiten.	
Bronsystemen zijn (nog) niet deugdelijk.	Wij bevelen aan dat het Ministerie van Defensie gemaakte plannen met voorrang uitvoert en daarbij aandacht schenkt aan: <ul style="list-style-type: none"> – hoe de gewenste verbetering van de gereedheidsmeting (bronsystemen, meetsystemen, enzovoort) samenhangt met en verankerd is in andere projecten die bij het Ministerie van Defensie spelen; – welke eindsituatie wanneer wordt nagestreefd; – hoe die eindsituatie stapsgewijs bereikt gaat worden; – welke «quick wins» mogelijk zijn; – welke kortetermijnoplossingen haalbaar zijn als structurele verbetering langer op zich laat wachten dan verantwoord is; – welke risico's en afhankelijkheden er zijn en hoe daarmee omgegaan kan worden. 	Gaat nog enkele jaren in beslag nemen.	Juiste en volledige informatie over het hoofdproduct van Defensie, te weten ingezette en voor inzet gereede eenheden, is onontbeerlijk voor de verantwoording over de uitvoering van de in de begroting opgenomen beleidsdoelstellingen.
Informatie voor minister vertoont belangrijke tekortkomingen.	<ul style="list-style-type: none"> – Geef prioriteit aan verbeteren covernota. – Pas gereedheidseisen – zeker over organieke taken – juist toe. – Laat maandrapportages inhoudelijk (bijvoorbeeld door de departementale accountantsdienst) controleren. 	<ul style="list-style-type: none"> – De minister deelt onze conclusie dat de covernota voor verbetering vatbaar is. – De appreciatie over de maandrapportage in de covernota moet zich meer richten op toekomstige risico's en het geven van oplossingsrichtingen om deze risico's beheersbaar te maken of weg te nemen. De minister stelt dat de eerste verbeteringen om de covernota op een hoger niveau te brengen al in gang zijn gezet. – De betrouwbaarheid van de in de maandrapportage opgenomen niet-financiële informatie zal via de controlfunctie worden aangescherpt. 	

DEEL II ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 Doelstelling en opzet van het onderzoek

1.1.1 Doel- en probleemstelling

Net als met het onderzoek uit 2006 willen we ook met dit vervolgonderzoek bijdragen aan een zodanige kwaliteit van de informatie in de maandrapportages, dat de minister er zijn verantwoordelijkheden voor de geplande status van zijn eenheden mee kan waarmaken. We hebben daarom onderzocht of de systemen die als bronsystemen worden gebruikt de juiste informatie bevatten en of de informatie die de minister over de status van eenheden ontvangt in de maandrapportages de juiste is.

De vraagstelling van het huidige onderzoek is «of de kwaliteit van de informatie in de maandrapportages sinds 2006 zodanig is verbeterd dat de minister van Defensie zich nu wel een juist en volledig beeld kan vormen van de mate van inzetbaarheid van zijn eenheden».

1.1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die in het vervolgonderzoek zijn gehanteerd, zijn identiek aan die uit het oorspronkelijke onderzoek (alleen heeft het onderzoek zich op meer defensieonderdelen en meer aspecten gericht dan in 2006, zie § 1.2 in Deel I):

1. Bevatten de systemen die worden gebruikt om informatie uit te putten de juiste informatie?
2. Is de informatie die de minister ontvangt over de operationele inzetbaarheid van eenheden juist en volledig?
3. Welke andere informatiebronnen leveren de minister informatie over de status van eenheden?
4. Welke maatregelen zijn genomen naar aanleiding van ons rapport uit 2006?

1.1.3 Omvang/afbakening

In samenspraak met het departement zijn 12 van de in totaal circa 130 eenheden geselecteerd ten behoeve van het onderzoek. Het betreft 8 operationele eenheden en 4 ondersteunende eenheden. Om de operationele werkzaamheden niet te verstoren zijn geen daadwerkelijk ingezette eenheden onderzocht. Daarnaast is onderzocht hoe de behandeling van de maandrapportages verloopt bij de operationele commando's en de bestuursstaf.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat hoe aan de besturing bij het Ministerie van Defensie vorm is gegeven. Ook geeft dit hoofdstuk een beschrijving van de rol die de maandrapportages spelen. Hoofdstuk 3 geeft op hoofdlijnen de inspanningen van het ministerie weer om te proberen de informatie te verbeteren. In hoofdstuk 4 staat hoe de maandrapportages in de praktijk tot stand komen en hoe ze binnen het departement worden behandeld. Hoofdstuk 5 tenslotte geeft de tekortkomingen weer zoals die tijdens het onderzoek werden aangetroffen.

2 DE MAANDRAPPORTAGE

In dit hoofdstuk beschrijven we de maandrapportage (inclusief covernota): wat is de inhoud van (het voor dit onderzoek relevante deel van) die rapportage (§ 2.1), waartoe dient de rapportage (§ 2.2) en – op hoofdlijnen – hoe komt de rapportage tot stand (§ 2.3)? In die laatste paragraaf wordt ook de normatiek geschetst waarmee in het rapportageproces rekening moet worden gehouden.

2.1 Inhoud van de maandrapportage

De maandrapportage is het voornaamste document dat de Hoofddirectie Financiën en Control oplevert om de realisatie van de beleidsdoelstellingen, gereedstellingsplan en begroting te volgen. De rapportage bestaat uit zes hoofdstukken en een aantal bijlagen. Voor dit onderzoek zijn alleen de hoofdstukken 1 en 2 (met bijbehorende bijlagen) van belang.

Hoofdstuk 1 (Operatiën) gaat in op de status van ingezette eenheden en de gereedstelling van operationele eenheden. De standaardbijlage bij hoofdstuk 1 bestaat uit de inzetrapportage van operationele eenheden en de statusrapportages van het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK), het Commando Landstrijdkrachten (CLAS), het Commando Luchstrijdkrachten (CLSK) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Hoofdstuk 2 Ondersteuning gaat in op de bedrijfs- en prestatiegegevens van de ondersteunende bedrijven DMO en CDC.

Aan iedere maandrapportage wordt een covernota toegevoegd. Daarin worden de belangrijkste onderwerpen uit de diverse hoofdstukken overgenomen. De rubriek «Tenslotte» van de covernota bevat de kritische noot van de Hoofddirectie Financiën en Control.

2.2 Functie van de maandrapportage

2.2.1 Besturing

Besturingsmodel Ministerie van Defensie

Op 31 oktober 2003 stelden de bewindslieden van het Ministerie van Defensie een nieuw besturingsmodel voor het ministerie vast. Uitgangspunt was het waarborgen van een structureel betaalbare, wereldwijd inzetbare krijgsmacht. Ook de topstructuur van het departement werd vernieuwd om de bewindslieden optimaal in staat te stellen de organisatie te besturen en verantwoording af te leggen aan het parlement. Centralisatie van de besturing maakt het mogelijk bewindslieden vroegtijdig in de besturing te betrekken.

De secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie¹ vindt dat de regering erop moet kunnen rekenen dat zijn ministerie dat kan leveren wat is aangegeven in de planning en op basis van de informatie in de maandrapportages. Volgens de secretaris-generaal moet de informatie daarom op orde zijn en moet de gereedheidsstatus in harde cijfers te meten zijn. Het Ministerie van Defensie moet, volgens de secretaris-generaal, toe naar een oordeel van de operationele commandant dat gebaseerd is op harde en controleerbare informatie. Informatiesystemen op personeelsgebied, op het gebied van materieellogistiek, en op financieel en operationeel gebied moeten dat ondersteunen. De Hoofddirectie Financiën en Control is controller voor de politieke en ambtelijke leiding en heeft als een van haar taken het zorgdragen voor

¹ Rapport «Besturen bij Defensie», Ministerie van Defensie, vastgesteld door het Departementaal Beraad op 30 januari 2006.

deze informatievoorziening. Het voornaamste product dat de Hoofddirectie Financiën en Control oplevert om de realisatie van de beleidsdoelstellingen te volgen, is de maandrapportage.

Besturen bij Defensie 2009¹

Ten tijde van het afronden van dit onderzoek, werd bij de Hoofddirectie Informatievoorziening en Organisatie de laatste hand gelegd aan de nota «Besturen bij Defensie 2009». Die nota beoogt een actueel inzicht te bieden in de tot nu toe gemaakte afspraken over de bedrijfsvoering en de aansturing bij het Ministerie van Defensie. Inzicht in de samenhang van de verschillende processen bij het ministerie is een voorwaarde om het primaire proces (het gereedstellen en inzetten van eenheden) aan te sturen. Inzicht in deze samenhang is ook van belang om de bewindslieden tijdig en ter zake van adviezen en informatie te kunnen voorzien.

In deze nieuwe nota wordt opgemerkt dat beleidsverantwoordelijken als «ketenregisseur» verantwoordelijk zijn voor de samenhang binnen «hun» beleidsdomein. De Hoofddirectie Informatievoorziening en Organisatie is beleidsverantwoordelijk voor informatievoorziening, documentaire informatie, aansturing en organisatie. In de nota staat dat in de maandrapportage door de uitvoeringsverantwoordelijken wordt aangegeven welke risico's zij onderkennen bij het behalen van de opgedragen prestaties of het leveren van de afgesproken diensten of producten en in regelgeving waaraan zij gehouden zijn. Zo nodig kunnen uitvoeringsverantwoordelijken gebruik maken van een uitzonderingsrapportage om de politieke en ambtelijke top te informeren.

2.2.2 Van begroting via maandrapportage naar jaarverslag

Door middel van de maandrapportages dienen eenheden de ambtelijke en politieke top van het departement inzicht te geven in de mate waarin zij hebben voldaan aan de status conform het gereedstellingsplan. De Hoofddirectie Financiën en Control geeft jaarlijks door middel van een aanwijzing managementcontrol aan hoe de eenheden daarover moeten rapporteren. De maandrapportages worden, vergezeld van een covernota, aangeboden aan de ambtelijke en bestuurlijke top van het departement. Uit de aanwijzing managementcontrol 2008 blijkt dat de actualiteit en betrouwbaarheid, maar ook de volledigheid van de informatievoorziening onontbeerlijk zijn voor een goed managementcontrolsysteem. De maandrapportage moet, volgens de aanwijzing managementcontrol, een integrale en transparante weergave van de doelbereiking omvatten, waarmee een gemeenschappelijke basis voor verdere besluitvorming ontstaat.

In het jaarverslag wordt de realisatie van de operationele doelstellingen uit de begroting weergegeven en toegelicht. Dat gebeurt mede op basis van de gegevens uit de maandrapportages.

¹ Concept rapport «Besturen bij Defensie», Ministerie van Defensie, HDIO 12 februari 2009.

Tabel 1 Voorbeeld per operationeel commando in Begroting 2008

Operationeel Commando	Organieke eenheid	Totaal aantal eenheden	Geplande inzet (doelstelling 1)	Operationeel gereed (doelstelling 2)	Voortzettingvermogen (doelstelling 3)
CZSK	Mijnenbestrijdingsvaartuigen	10	1	3	6
CLSK	Groep geleide Wapens	4	0	4	0
CLAS	Explosieven Opruimingsdienst	40	20	20	0

2.2.3 Samenvattend beeld

In diverse documenten geeft Defensie er blijk van groot belang te hechten aan goede informatievoorziening. Die wordt zelfs expliciet als een belangrijke voorwaardenscheppende factor beschouwd. Informatie wordt nadrukkelijk in verband gebracht met de aansturing van de organisatie, die gericht is op het totstandbrengen van haar hoofdproduct: ingezette en voor inzet gereedgestelde operationele eenheden. Bewindslieden moeten optimaal in staat worden gesteld de organisatie te besturen en verantwoording af te leggen aan het parlement. De maandrapportage wordt beschouwd als een belangrijk product. Dit leidt tot het expliciet formuleren van enkele kwaliteitseisen waaraan de informatie uit de maandrapportage moet voldoen. Duidelijk is echter ook, dat de praktijk weerbarstig is. Uit een onderzoek van de Hoofddirectie Informatievoorziening en Organisatie medio 2007 blijkt «sprake is van lacunes in de informatievoorziening die leiden tot zowel vermindering van de beheersing als overmaat aan rapportagelast in de uitvoering. De activiteiten rond het project BIDEF hebben tot een betere rapportagevorm (maandrapportage) geleid, maar de manier waarop deze informatie tot stand komt legt een groot beslag op de uitvoerende eenheid en de Bestuursstaf. Daarom is het nodig informatie uit betrouwbare informatiesystemen beschikbaar te stellen en deze tot relevante managementinformatie te verwerken»¹ Wij herkennen dit beeld uit ons onderzoek.

2.2.4 Evaluatie van het besturingsmodel

Kernvraag voor de in maart 2007 afgeronde evaluatie was: «Functioneert de defensieorganisatie op basis van het nieuwe besturingsmodel en levert elk defensieonderdeel/beleidsverantwoordelijke zijn bijdrage aan de besturing?» Geconcludeerd werd dat het model «staat als een huis». Wel werden de volgende problemen gesignaleerd:

- Het haperende samenspel tussen de Bestuursstaf en de operationele commando's.
- Bij de Bestuursstaf ontbreekt het gevoel voor relevantie op het gebied van informatievoorziening. In plaats van selectief vragen om informatie wordt het zekere voor het onzekere genomen en wordt maximaal om informatie gevraagd.
- Een andere oorzaak van bestuurlijke drukte is het feit dat de werkelijkheid van het defensieplan botst met de dagelijkse werkelijkheid (de begroting), die kracht van wet heeft. Het laten aansluiten van deze twee werkelijkheden kost veel overleg.

¹ «Keuzemenu voor verbetering van bestuur», notanr. DIO/2007019352 d.d. 3 juli 2007 van de plaatsvervangend Secretaris-Generaal aan het Departementaal beraad.

² Keuzemenu voor verbetering van bestuur, notanr. DIO/2007019352 d.d. 3 juli 2007 van p-SG aan de leden van het Departementaal Beraad.

De evaluatie is uitgemond in de nota «maatregelen voor de verbetering van het bestuur» (DIO/2007014082 d.d. 10 mei 2007). Deze is omgezet in een keuzemenu voor verbetering van bestuur.² Wat betreft de informatievoorziening werd geconcludeerd dat sprake is van lacunes, die zowel leiden tot vermindering van de beheersing als tot overmaat aan rapporta-

gelast in de uitvoering. Geconstateerd werd dat het project BIDEF tot een betere rapportagevorm had geleid, maar dat de manier waarop deze informatie tot stand komt een groot beslag legt op de uitvoerende eenheden en de bestuursstaf. Daarom was het nodig informatie vanuit betrouwbare informatiesystemen beschikbaar te stellen en deze tot relevante managementinformatie te bewerken.

2.3 Totstandkoming van de maandrapportage

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen de wijze beschreven waarop de gereedheidsgegevens van eenheden binnen Defensie worden verzameld en verwerkt in de maandrapportage en de covernota.

2.3.1 Operationele commando's

Van de organieke eenheden naar de staf

Binnen de operationele commando's worden de gereedheidsgegevens (kwantitatieve informatie en de appreciatie ervan door de commandant) door de diverse eenheden verzameld en aangeleverd aan de staf van het operationeel commando. In dat proces voegen commandanten op hoger niveau hun appreciatie aan de rapportage toe en ze geven aan of ze maatregelen kunnen treffen voor door lagere niveaus gesignaleerde, niet op dat lagere niveau oplosbare, knelpunten.

De staf van het operationele commando ontvangt de gereedheidsrapportages, voegt daaraan de beschouwing van de commandant van het operationele commando toe (inclusief zijn appreciatie) en stuurt de gegevens door naar de Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG) van de bestuursstaf van het ministerie.

DMO en CDC

De bedrijfsgroepen van het CDC moeten maandelijks rapporteren over de bedrijfs- en prestatiegegevens in relatie tot het nakomen van afspraken over omzet, inzet en operationele gereedheid. Uitgangspunt daarbij is, dat er zoveel mogelijk verbanden worden gelegd met de door de operationele eenheden gerapporteerde knelpunten in de ondersteuning.

De staf van het CDC ontvangt de maandrapportageinformatie van de bedrijfsgroepen, analyseert ze en toetst ze op volledigheid. Als voorbereiding voor de commandant CDC wordt een appreciatie in concept geschreven. De maandrapportage wordt voorgelegd aan het directieoverleg. Vervolgens wordt de maandrapportage naar de Hoofddirectie Financiën en Control gestuurd.

Beraad Operationele Commandanten

In het Beraad Operationele Commandanten vindt onderlinge afstemming van de appreciaties plaats alvorens deze informatie aan de Hoofddirectie Financiën en Control wordt gestuurd. Het Beraad Operationele Commandanten is een wekelijks overlegforum waarin de CDS zijn ondercommandanten ontmoet, in aanwezigheid van de directeurs Defensiestaf en vertegenwoordigers van het CDC en de DMO. Wijzigingen in de maandrapportage die uit het Beraad Operationele Commandanten voortkomen, worden door de DAOG verwerkt.

2.3.2 De Directie Aansturing Operationele Gereedheid

De gereedheidsgegevens van de operationele eenheden en de kwalitatieve appreciatie vormen samen de input voor de DAOG. Op basis

daarvan worden de inzetrapportage en de statusrapportage opgesteld. Deze worden opgenomen in een bijlage bij de maandrapportage. De DAOG let vooral op de vorm waarin de gegevens zijn aangeleverd, niet op de inhoud. De accountmanagers voor het CLSK en het CLAS gaan op een vaste dag in de maand naar de staven van de operationele commando's om met hen de gegevens van de eenheden te bespreken. In incidentele gevallen kan dit tot aanpassing van cijfers leiden.

Bij de DAOG vindt een verrijkingsslag plaats waarbij een gecomprimeerde inzetrapportage en statusrapportage wordt gemaakt ten behoeve van hoofdstuk 1 van de Maandrapportage. Daaraan worden de gegevens in de kolom «appreciatie CDS» toegevoegd (met kleurcodering). Hieraan wordt, als kwalitatieve component, de beschouwing van de CDS toegevoegd. Dit is een afgeleide van de 4 componenten (één per krijgsmachtdeel) zoals die door de accountmanagers worden aangeleverd.

2.3.3 De Hoofddirectie Financiën en Control

De afdeling Managementinformatie van de Directie Management Control van de Hoofddirectie Financiën en Control is verantwoordelijk voor de opmaak van de volledige maandrapportage en voor het opstellen van de conceptcovernota.

De Hoofddirectie Financiën en Control ontvangt de (kwalitatieve en kwantitatieve) gegevens over operationele gereedheid en inzet van de DAOG.

2.3.4 Defensiebreed overleg

Tot en met het Beraad Operationele Commandanten worden alleen gegevens over hoofdstuk 1 (operatiën) van de maandrapportage aan de orde gesteld. Ten behoeve van het Periodiek Maandrapportage Overleg (PMO) worden ook de gegevens van de andere hoofdstukken aangeleverd. Het PMO is een afstemmingsoverleg tussen beleidsverantwoordelijken en de opstellers van de covernota en de maandrapportage. Na afloop van het PMO wordt de maandrapportage en de concept-covernota aangeboden aan het Politiek Beraad.

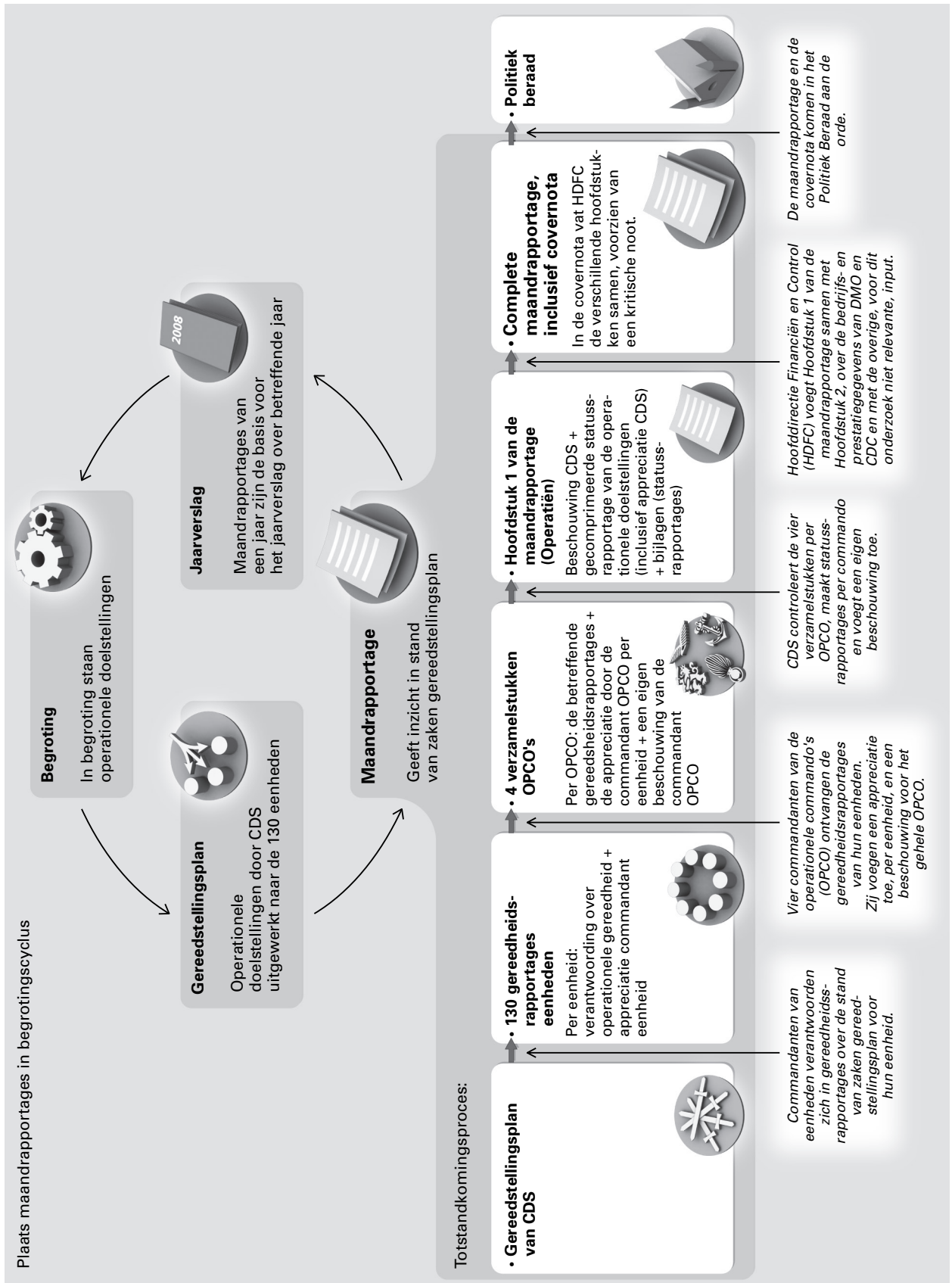
Beleidsberaad Bestuursstaf

Voorafgaand aan het Politiek Beraad wordt de concept-covernota nog besproken in het Beleidsberaad Bestuursstaf (B3). In het B3 komen alle beleidsdirecties bijeen onder voorzitterschap van de directeur Algemeen Beleid. Het accent van dit Beleidsberaad Bestuursstaf ligt op een inhoudelijke discussie over de geconstateerde feiten en over de appreciatie van de Hoofddirectie Financiën en Control. Na afloop van dit beraad wordt de definitieve covernota aangeboden aan de leden van het Politiek Beraad.

Het Politiek Beraad

Uiteindelijk komen maandrapportage en covernota in het Politiek Beraad aan de orde.

Figuur 1 Totstandkoming verantwoording over uitvoering gereedstellingsplan Commandant der Strijdkrachten in maandrapportages

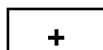


2.3.5 Normen aanwijzing managementcontrol 2008

Als er geen specifieke taken zijn opgedragen, bijvoorbeeld in het kader van uitzendingen, dan dienen de eenheden te rapporteren op basis van hun structurele primaire taken, de zogenoemde organieke taken.

In de aanwijzing managementcontrol 2008 zijn normen opgenomen waaraan eenheden moeten voldoen. Een eenheid voldoet aan de norm op het gebied van personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid als de eenheid tussen de 80% en 100% scoort. In de maandrapportage wordt dit met een groene kleur aangegeven. Een gele kleur betekent dat een eenheid tussen de 70% en 80% aan de norm voldoet. Wordt voor minder dan 70% aan de norm voldaan, dan scoort de eenheid rood.

Voor de appreciatie door de commandanten gelden de volgende normen:

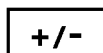


Ingezet: eenheid is in staat haar inzetopdracht uit te voeren.

Inzetvoorbereiding: commandant voorziet geen problemen in het inzetvoorbereidingstraject.

Operationeel Gereed: eenheid is in staat haar organieke taken uit te voeren.

Opwerken/samenstellen: commandant voorziet geen problemen in het opwerktraject

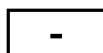


Ingezet: eenheid is, met beperkingen, in staat haar inzetopdracht uit te voeren.

Inzetvoorbereiding: datum inzet gereed staat onder druk, met additionele maatregelen kan geplande datum worden gehaald.

Operationeel Gereed: eenheid is, met beperkingen, in staat haar organieke taken uit te voeren.

Opwerken/samenstellen: commandant voorziet een vertraging van maximaal één maand in het bereiken van de status operationeel gereed.



Ingezet: eenheid is niet, of met grote beperkingen, in staat haar inzetopdracht uit te voeren.

Inzetvoorbereiding: commandant voorziet een vertraging van meer dan één dag in het bereiken van de datum inzet gereed.

Operationeel Gereed: eenheid is niet, of met grote beperkingen, in staat haar organieke taken uit te voeren.

Opwerken/samenstellen: commandant voorziet een vertraging van meer dan één maand in het bereiken van de status operationeel gereed.

3 INSPANNINGEN OM DE MAANDRAPPORTAGE TE VERBETEREN

Het Ministerie van Defensie heeft, in de periode tussen de twee onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, veel aandacht geschonken aan het verbeteren van de informatievoorziening van de departementsleiding. In dit hoofdstuk geven we, op hoofdlijnen, een overzicht van die inspanningen.

3.1 Verantwoordelijk voor verbetering

Om de bestuurlijke informatievoorziening van het Ministerie van Defensie te verbeteren, werd in 2004 de projectorganisatie Bestuurlijke Informatievoorziening Defensie (BIDEF) ingericht. BIDEF, dat functioneerde onder verantwoordelijkheid van de Hoofddirectie Financiën en Control, had ook tot taak om het meten van de operationele gereedheid van de defensie-eenheden met geautomatiseerde systemen te ondersteunen. Het eind 2006 te behalen einddoel van het project BIDEF werd in augustus 2005 als volgt geformuleerd: «De defensieorganisatie beschikt over een systeem dat maandelijks de departementsleiding voorziet van betrouwbare en bruikbare informatie over de bedrijfsvoering en beleidsrealisatie. De verantwoordelijkheid voor zowel het onderhoud, het beheer, het verder ontwikkelen en de toetsing van dit systeem, als ook de verantwoordelijkheid voor de informatie in dit systeem, zijn duidelijk belegd in de defensieorganisatie.»

Op 27 maart 2007 is door de minister van Defensie decharge verleend aan de Hoofddirectie Financiën en Control als projectleider BIDEF.

Volgens de slotnota BIDEF worden resterende activiteiten na beëindiging van het project BIDEF «onderdeel van het reguliere management control systeem dat ook toeziet op de realisatie van verbeterpunten.» Sinds de opheffing van BIDEF is de verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling (kwaliteitsverbetering en verdere uitbouw) van de maandrapportage neergelegd bij de Afdeling Managementinformatie van de Directie Management Control van de Hoofddirectie Financiën en Control.

3.2 Adviezen tot verbetering

3.2.1 Rapport van de Algemene Rekenkamer

In oktober 2006 publiceert de Algemene Rekenkamer het onderzoek *Managementinformatie over inzetbaarheid Defensie*.¹ Daarin beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van Defensie het volgende aan:

- Breng meer uniformiteit aan in de wijze waarop eenheden gegevens genereren voor de maandrapportages. Op die manier worden commandanten beter in staat gesteld in de maandrapportages een juist en volledig beeld te geven over de uitvoering van het gereedstellingsplan van de CDS.
- Zorg ervoor dat de commandanten alle mogelijke ondersteuning krijgen van goed werkende bronsystemen die juiste en betrouwbare gegevens genereren over de personele bezetting, de materiële gereedheid en de geoefendheid van eenheden.
- Belast de stuurgroep BIDEF met de ontwikkeling van dergelijke bronsystemen. Daarbij is het van belang rekening te houden met de defensiebrede informatiearchitectuur, om zo tot doelmatige en doeltreffende informatievoorziening te komen.

¹ Algemene Rekenkamer, «Managementinformatie over inzetbaarheid Defensie», Den Haag, 11 oktober 2006.

3.2.2 Rapport van de Audit Dienst Defensie

In november 2006 bracht de Audit Dienst Defensie haar rapport *Audit Betrouwbaarheid Operationele Gereedheidsrapportages uit*.¹ De reikwijdte van dit onderzoek ervan is afgestemd op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Het rapport bevat drie hoofdaanbevelingen:

- Verbeteren van de aansluiting met de defensiedoelstellingen. Om de relevantie (en daarmee de betrouwbaarheid) van de operationele gereedheidsrapportage voor de minister te vergroten, acht de Audit Dienst Defensie het wenselijk dat de aansluiting tussen het (operationele gereedheids)rapportageproces en de defensiedoelstellingen, die in de begroting en andere stukken aan de Tweede Kamer zijn doorgegeven, wordt verbeterd.
- Verbeteren van de waarborgen in het informatieplan.² De Audit Dienst Defensie constateert dat er de afgelopen jaren op het terrein van het informatieplan grote vooruitgang is geboekt. Het informatieplan biedt desondanks nog niet voldoende waarborgen voor een juiste uitvoering van het rapportageproces.
- Verbeteren van het uitvoerende proces. In het uitvoerende proces moeten de waarborgen voor een betrouwbare informatievoorziening aan de minister verder worden verbeterd.

3.2.3 Scriptie

In 2007 is een MBA-scriptie geschreven over de maandrapportage door een toenmalig marineofficier.³ Deze scriptie bevat de volgende hoofdaanbevelingen:

- Versterk de koppeling tussen de maandrapportage en de principes van prestatie management door de relatie tussen de begroting en de maandrapportage te verbeteren.
- Bied de bewindslieden de mogelijkheid tot strategische sturing door het opstellen van een (nieuw) informatieplan met relevante strategische aandachtsgebieden.
- Bereik overeenstemming over de gewenste doelstellingen en behandel de maandrapportage breder en op verschillende bestuurlijke niveaus. Tracht daarbij ook het draagvlak op het operationele niveau te vergroten door onder andere betere communicatie en feedback van de behandeling van de maandrapportage.
- Verbeter de maandrapportage zelf op het gebied van aggregatie, toekomstgerichtheid en het gebruik van de covernota.

3.3 Verbeterplannen van Defensie

In diverse documenten zijn door het Ministerie van Defensie voornemens geformuleerd voor de verbetering van de maandrapportage.

3.3.1 Slotnota BIDEF

Op 6 februari 2007 brengt de Hoofddirectie Financiën en Control de slotnota BIDEF uit.⁴ Daarin wordt een overzicht gegeven van de realisatie van de doelstellingen die in 2004 bij de start van het BIDEF-project werden geformuleerd. Ook worden vier in 2007 door de Hoofddirectie Financiën en Control ter hand te nemen vernieuwingen geformuleerd:

- uitbreiden van de maandrapportage met een structurele trendanalyse zodat naast de behandeling van de maandelijkse stand van zaken (korte termijn) ook voldoende aandacht komt voor de lange termijn (structurele risico's en knelpunten);

¹ Rapport «Audit Betrouwbaarheid Operationele Gereedheidsrapportages», versie 1.0, Ministerie van Defensie, Audit Dienst Defensie, ITAA, Den Haag, 13 november 2006.

² Onder «informatieplan» wordt voor deze audit verstaan: de Aanwijzing Management Control 2006 en alle andere mondelinge en schriftelijke aanwijzingen en afspraken die door de Bestuursstaf zijn uitgevaardigd resp. gemaakt die ten doel hebben het proces waarmee de operationele gereedheidsrapportage tot stand komt te sturen en te beheersen.

³ Rodie, M.J.A., «Prestatie management bij Defensie; onderzoek naar het gebruik van bestuurlijke informatie uit de maandrapportage», Thesis Public Governance MBA, Business Universiteit Nyenrode, december 2007 (2de druk).

⁴ Slotnota BIDEF, Ministerie van Defensie, Hoofddirectie Financiën en Control (i.o.), Den Haag, 6 februari 2007.

- ruimte creëren door niet elke maand dezelfde informatie te laten rapporteren en zoeken naar mogelijkheden om de informatievoorziening in de tijd anders te structureren. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in de aanwijzing management control 2008;
- inrichten en verbeteren van de basisadministraties om de betrouwbaarheid van de brongegevens te vergroten;
- ervoor zorgen dat de maandrapportage «hanteerbaar» blijft door de toelichtende tekst bondiger te formuleren.

In bijlage A bij de slotnota geeft BIDEF aan of en op welke wijze een vervolg wordt gegeven aan de bevindingen uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer, de Directie Beleidsevaluatie en de Audit Dienst Defensie. Op basis daarvan zijn algemene verbeterpunten en initiatiefnemers benoemd. Wat betreft de vertaling van de aanbevelingen die door de Algemene Rekenkamer zijn gedaan naar verbeterpunten: in bijlage A is geen aandacht besteed aan onze aanbeveling om de verdere ontwikkeling te baseren op een defensiebrede informatiearchitectuur, om zo tot een doelmatige en doeltreffende informatievoorziening te komen.

Bijlage B bevat de eindrapportages van de subwerkgroepen BIDEF. Ze bevatten per subwerkgroep een overzicht van wat al is bereikt en wat nog gedaan zal worden. Zo formuleert de subwerkgroep «Operatiën CDS» de volgende plannen:

- maandrapportage: voortdurend kritisch bezien van bijdrage en waar mogelijk verbeteren;
- gereedheidsmeting en rapportage daarover: de vier werkgroepen zetten het uitwerken van de geautomatiseerde meetsystemen voort totdat het gewenste resultaat is bereikt;
- normering opwerken/samenstellen: voor eenheden in deze fase dienen normen te worden ontwikkeld;
- waarborgen bestuurlijke informatievoorziening: verder uitwerken van aan brongegevens te stellen eisen en vastleggen van processen. Dit proces moet worden ingebed in een overkoepelend proces binnen de Bestuursstaf;
- organieke taken: verder uitwerken ervan;
- verwerken aanbevelingen rapporten Algemene Rekenkamer en Audit Dienst Defensie.

3.3.2 Nieuwe opzet maandrapportage

De CDS en de Hoofddirectie Financiën en Control hebben in 2006 voor het operationele deel van de maandrapportage een voorstel gedaan voor een overkoepelende rapportage, met als doel het verhogen van de bestuurlijke relevantie van de maandrapportage door het scheiden van hoofd- en bijzaken.¹ Dat moet ervoor zorgen dat de discussie in het Politiek Beraad zich gaat richten op de gevolgen van de meest essentiële knelpunten en om daar waar nodig bij te kunnen sturen. Nieuw in het voorstel is, dat de CDS de statusrapportages voorafgaand aan de behandeling van de maandrapportage in het Politiek Beraad, in het Beraad Operationele Commandanten bespreekt met zijn ondercommandanten. Aansluitend geeft de CDS zijn appreciatie. Om hoofd- en bijzaken te scheiden is een gecompliceerd overzicht ontwikkeld, dat volgens de Hoofddirectie Financiën en Control voldoende inzicht biedt in de status van de verschillende wapensystemen en op grond waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre de operationele doelstellingen uit de begroting worden gerealiseerd. Dit overzicht is voorin de maandrapportage opgenomen.

¹ Nota «Nieuwe opzet maandrapportage» van Hoofddirectie Financiën en Control aan de voorzitter en leden DB, notanr. F2007029660 d.d. 30 oktober 2007.

Voorgesteld wordt om tot het uitkomen van het jaarverslag ervaring op te doen met een dergelijke overkoepelende rapportage.

3.3.3 Verdere verbetering opzet maandrapportage

Op verzoek van de secretaris-generaal brengt de Hoofddirectie Financiën en Control op 17 april 2008 een nota uit over een verbeterde opzet van de maandrapportage.¹ Daarin worden vier verbetervoornemens geformuleerd:

- Het verbeteren van het gebruik van de maandrapportage in de diverse besluitvormingsberaden binnen het departement. Kern: streven naar een betere aansluiting bij de informatiebehoefte van bewindslieden en ambtelijke top.
- Het verbeteren van de onderlinge samenhang tussen de in de maandrapportage opgenomen operationele informatie en de informatie van de ondersteunende diensten en de beleidsverantwoordelijken.
- Het onderzoeken van de betrouwbaarheid van de in de maandrapportage opgenomen informatie van de ondersteunende diensten, de door hen gehanteerde prestatie-indicatoren en normeringen.
- Het uitbreiden van de maandrapportage met een hoofdstuk over informatievoorziening.

In de notitie staat dat deze onderwerpen door de Hoofddirectie Financiën en Control nader uitgewerkt zouden worden. Om een integrale benadering en voldoende draagvlak te garanderen, zullen de genoemde onderwerpen in werkgroepen worden uitgewerkt waarin alle betrokkenen zijn vertegenwoordigd. De notitie bevat geen tijdpad voor het uitwerken van de aanpassingen.

In een gesprek van de Algemene Rekenkamer met vertegenwoordigers van de Hoofddirectie Financiën en Control/Directie Management Control/Afdeling Management Informatie over deze verbetervoornemens werd opgemerkt dat men van plan is de maandrapportage toekomstgerichter te maken door het vermelden van risico's voor de nabije toekomst (bij ongewijzigd beleid).²

3.4 Vorderingen

3.4.1 Slotnota BIDEF

In de slotnota BIDEF (d.d. 6 februari 2007) wordt opgemerkt dat het accent in voorliggende jaren heeft gelegen op de realisatie van de eerste drie van de volgende vijf doelstellingen waarmee BIDEF van start ging:

1. Vaststellen van de informatiebehoefte op basis van de waardeketen uit het besturingsmodel, die de basis zal vormen voor de nieuwe rapportage.
2. Verbetering van de rapportage, het implementeren van concrete verbetervoorstellen.
3. Integreren van diverse informatiestromen in één rapportage ten behoeve van de Bestuursstaf.
4. Het maximaal met automatisering ondersteunen van de informatiebehoefte van de Bestuursstaf.
5. Borging van de kwaliteit van de informatievoorziening.

Via een aanpak van stapsgewijs «uitproberen en verbeteren» is sinds de start van BIDEF volgens de slotnota een realistisch beeld opgebouwd van de informatiebehoefte van de politiek-ambtelijke leiding van Defensie.

¹ Nota «Verbeterde opzet maandrapportage» van Hoofddirectie Financiën en Control aan de voorzitter en leden Stafoverleg, notanr. F/2008010703 d.d. 17 april 2008.

² Definitief verslag van het gesprek van de Algemene Rekenkamer en HDFC/DMC/AMI op 8 en 9 september 2008.

Volgens de slotnota biedt die aanpak de flexibiliteit om blijvend in te spelen op een gewijzigde informatiebehoefte, ingegeven door het wisselen van personen in de top dan wel andere (politieke) omstandigheden.

3.4.2 Voortgangsrapportage BIDEF

Per brief van 11 juli 2008 verzoekt de Hoofddirectie Financiën en Control de diverse in de slotnota genoemde actienemers om de voortgang van de actiepunten te rapporteren. Daarop is reactie gekomen van de CDS, de KMar, DMO en CDC. Deze reacties worden hierna kort samengevat.

CDS

Ter afsluiting van zijn voortgangsrapportage waarmee CDS rapporteert over de voortgang in de afgelopen 15 maanden, concludeert hij als volgt. «Door (...) verandertrajecten wordt verbetering van de gewenste kwaliteit van managementinformatie met betrekking tot de operationele gereedstelling en inzet gekenmerkt door een grote dynamiek. Deze complexe dynamiek vloeit voort uit het gelijktijdig oplopen van een groot aantal verandertrajecten. Het gaat hierbij dan onder andere om de invoering van SAP/FINAD¹, ERP/MatLog², invoering basisadministraties, actualisatie corporate begrippenkader, het opzetten van de database defensiecapaciteiten, procesmanagement en verbetering presentatie Maandrapportage. Tot slot kent het proces waarin over de operationele gereedstelling en inzet wordt gerapporteerd, tot uitdrukking komend in de Maandrapportage, ook nog een eigen dynamiek. Al met al is sprake van een grote mate van complexiteit, samenhang en afhankelijkheden. Complicerende factor hierbij is dat er meerdere beleidsverantwoordelijken sturend optreden in de genoemde verandertrajecten. De Defensiestaf is hierbij afhankelijk van uitkomsten van verandertrajecten die door enkele beleidsverantwoordelijken worden aangestuurd. Door deze complexe samenhang is een betrouwbare planning voor realisatie van deelproducten niet mogelijk. Duidelijk waarneembaar is wel dat in het afgelopen jaar forse stappen zijn gezet ter verbetering van de operationele gereedheidsmeting.»³

DMO

De voortgangsrapportage van DMO betreft het actiepunt: ontwikkel ERP/MF⁴, zodat de gegevens die zijn vereist voor het berekenen van de materiële gereedheid met systemen van de operationele commando's (zoals HAKOG en OMISKLu) worden geleverd.⁵ Gemeld wordt onder andere dat aan dit actiepunt invulling wordt gegeven door het lopende ERP-project dat op dit moment een einddatum kent van 2013.

CDC

Met een notitie van 18 juli 2008 informeert ook CDC de Hoofddirectie Financiën en Control over de voortgang. Volgens CDC is de maandrapportage de afgelopen periode geëvolueerd naar een rapportage op het gebied van het nakomen van afspraken in relatie tot operationele gereedheid en inzet. De toelichting op en appreciatie van de signalen is volgens CDC meer toegesneden op relevantie voor het primaire proces van het Ministerie van Defensie. Verder merkt CDC op dat haar maandrapportage bijna volledig is. Ook wordt geconstateerd dat – conform BIDEF – getracht wordt zoveel mogelijk de informatie vanuit betrouwbare bronsystemen te halen, maar dat soms pragmatisch gekozen wordt voor het (tijdelijk) opleveren van informatie om in ieder geval een signaal met

¹ Enterprise Resource Planning (=ERP-) implementatie voor het financiële domein.

² Enterprise Resource Planning (=ERP-) implementatie voor het materieel-logistieke domein.

³ Nota «Voortgangsrapportage BIDEF (operationele gereedheidsmeting)», van DS/DAOG aan Hoofddirectie Financiën en Control, notanr. S2008019272 d.d. 28 juli 2008.

⁴ Enterprise Resource Planning (=ERP-) implementatie voor het materiële en het financiële domein.

⁵ E-mail van DMO/ST/DP&C/MC aan Hoofddirectie Financiën en Control met als onderwerp «Slotnota BIDEF actiepunt MCO» d.d. 26 augustus 2008.

informatiewaarde af te geven, mede vanwege het feit dat het moeilijk is om op korte termijn over geschikte systeemondersteuning te beschikken.

3.4.3 Overige informatie over verbeteringen

Het in paragraaf 3.3.2. genoemde voorstel om tot verbetering van de maandrapportage te komen, is daadwerkelijk gerealiseerd. Verder is sprake van aanpassingen en uitbreidingen die vaak de grenzen van dit onderzoek te buiten gaan.

Zo worden in een nota over de nieuwe opzet van de maandrapportage enkele op de verhoging van de informatiewaarde gerichte veranderingen genoemd waarmee ervaring is opgedaan.¹ Het betreft de beperking van de omvang, aanpassing van de lay-out van grafieken en tabellen en stroomlijning van appreciaties van beleidsverantwoordelijken en het geven van een meer prominente plaats eraan.

Ook in een nota van Hoofddirectie Financiën en Control worden enkele aanpassingen genoemd.² Het gaat om de volgende wijzigingen:

1. Met ingang van 2008 per kwartaal rapporteren over de voortgang en stand van zaken van de BVM/ROSEP-maatregelen.
2. Met ingang van de maandrapportage januari 2008 maandelijks rapporteren over de kwaliteit van de bedrijfsvoering en over de stand van zaken van het bezwaaronderzoek.
3. Opnemen van geaggregeerde informatie over operationele gereedheid in Hoofdstuk 1 van de maandrapportage en de detailinformatie in een bijlage.

In paragraaf 3.3.3 werden vier verbetervoornemens genoemd die door Hoofd Directie Financiën en Control in 2008 (via werkgroepen) zouden worden opgepakt, evenals een vijfde onderwerp dat daaraan was toegevoegd. Gebleken is dat dit door capaciteitsproblemen nog niet is gebeurd. Ook de voor de tweede helft van 2008 voorziene twee onderzoeken naar de betrouwbaarheid van de informatie van DMO en CDC vonden geen doorgang in verband met capaciteitsproblemen.

¹ Nota Nieuwe opzet maandrapportage van Hoofd Directie Financiën en Control aan de voorzitter en leden DB, notanr. F2007029660 d.d. 30 oktober 2007.

² Nota «Verbeterde opzet maandrapportage» van Hoofd Directie Financiën en Control aan de voorzitter en leden Stafoverleg, notanr. F/2008010703 d.d. 17 april 2008.

4 DEUGDELIJKHEID VAN SYSTEMEN

De deugdelijkheid van de bron- en meetsystemen die voor de maand-rapportage worden gebruikt, wordt onder meer bepaald door de mate waarin ICT in die systemen wordt toegepast, door de mate van integratie van die systemen, en door de kwaliteit van de in de systemen opgeslagen informatie. Deze aspecten komen hierna aan de orde.

4.1 PeopleSoft

De gegevens voor het vaststellen van de personele gereedheid komen uit PeopleSoft. Net als in ons vorige onderzoek werd ook nu melding gemaakt van (dezelfde soort) tekortkomingen: de gegevens bevatten onjuistheden en zijn niet altijd actueel, wat de gebruiksmogelijkheden ervan negatief beïnvloedt. Het is aan de commandanten om een verklaring te zoeken voor verschillen tussen de gegevens in PeopleSoft en de werkelijkheid.

Dat de gegevens in PeopleSoft onjuistheden bevatten, wordt overigens deels door de gebruikers ervan zelf veroorzaakt, doordat eenheden van eenzelfde type van elkaar personeel lenen buiten PeopleSoft om. Het muteren van de systemen voor tijdelijke veranderingen zou te tijdrovend zijn en te gevoelig voor fouten. Als ingeleend personeel bij de oorspronkelijke eenheid niet is uitgeschreven, leidt het tot verstoringen in de personele gereedheid van de betrokken eenheden als de inlenende eenheid dit personeel wel opneemt in de administratie.

De gegevens uit PeopleSoft kunnen alleen worden gebruikt voor de bepaling van de bezetting. Omdat gegevens over andere relevante personeelsaangelegenheden die invloed hebben op de personele gereedheid van eenheden, zoals vaccinaties, niet in dit systeem kunnen worden vastgelegd, worden er diverse andere, handmatige dan wel geautomatiseerde administraties bijgehouden. De verantwoordelijkheid voor het bijhouden van deze gegevens ligt bij het personeel zelf, bij specifieke functionarissen of bij de commandanten.

4.2 HAKOG2

Medio 2008 is binnen CZSK een nieuw systeem voor het vastleggen en berekenen van gereedheidsgegevens in gebruik genomen, HAKOG2. Dit systeem bevat alleen historische gegevens en leent zich niet voor het maken van prognoses. Overigens zijn nog niet alle eenheden met HAKOG2 uitgerust.

Een belangrijke verbetering ten opzichte van de eerste versie is dat in HAKOG2 aan de berekende waarden (betere) wegingen worden meegegeven. Zo zal bijvoorbeeld de personele gereedheid 0 zijn wanneer sleutel-functionarissen ontbreken. Ook voor de materiële gereedheid wordt met wegingsfactoren per systeem gewerkt. Een lijst met alle belangrijke systemen aan boord is in HAKOG2 opgeslagen. Deze systemenlijst moet regelmatig gecontroleerd worden. Aanpassing kan bijvoorbeeld nodig zijn na een midlife-update.

Een andere verbetering is dat de geoefendheid nu in twee cijfers wordt uitgedrukt, een geoefendheid zonder invloed van personele ervaring en een geoefendheid aangepast met die personele factor. Het personeel krijgt namelijk een factor mee waaruit de ervaring blijkt.

HAKOG2 is weliswaar getest en ingevoerd, maar het vertoont nog belangrijke tekortkomingen. Dat maakt extra controles noodzakelijk. Het Ministerie van Defensie is zich van deze problemen bewust. Dat bleek niet alleen uit de appreciatie van een van de commandanten die meldt dat »de materiële gereedheid een onrealistisch hoge score» geeft met de redenen die dat hebben veroorzaakt. Ook in de covernota van november/december 2008 komt de gereedheidsmeting met HAKOG2 aan de orde. Daarin staat dat de door HAKOG2 gegenereerde scores personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid een vertekend beeld geven en dat ze de appreciatie van de commandanten over de operationele gereedheid van hun eenheden in veel gevallen niet ondersteunen. De »geoefendheid» van het schip wordt bijvoorbeeld bepaald naar aanleiding van de in het afgelopen jaar gehouden oefeningen volgens het normoefenboek. De oefenhistorie kon echter niet digitaal worden overgenomen in HAKOG2. Van handmatig overzetten is afgezien omdat dit te onbetrouwbaar werd geacht. Daardoor zal het cijfer voor geoefendheid enige tijd niet overeenkomen met de werkelijkheid.

4.3 Materiële gereedheid

CZSK bepaalt de materiële gereedheid met het HAKOG2-systeem. Bij het CLSK wordt de materiële gereedheid van de squadrons gecontroleerd aan de hand van het Integrated Maintenance Data System en OMIS. Deze gegevens worden vervolgens handmatig verwerkt. Het CLAS maakt gebruik van de materieel inzetbaarheidsrapportage (MIR). Dit systeem geeft per compagnie een overzicht van de materiaalgroepen en uitrustingsstukken. Daarbij is aangegeven wat aanwezig is en wat inzetbaar. De MIR vertoont nog diverse tekortkomingen:

- Er wordt geen onderscheid gemaakt naar cruciale en minder cruciale uitrustingsstukken.
- De informatie in het systeem loopt achter bij de werkelijkheid.
- De informatie wordt niet gestructureerd conform de indeling in organisatie-onderdelen.

Niet alleen voor het CLAS geldt overigens dat de appreciatie van de commandant de belangrijkste bron van informatie is voor het bepalen van de materiële gereedheid.

4.4 Geoefendheid CLAS

Bij het CLSK worden de gegevens over de geoefendheid vastgelegd in OMIS. Uit ons onderzoek is gebleken dat deze gegevens een realistisch beeld geven van de werkelijkheid.

Bij het CLAS is de bepaling van de geoefendheid een kwestie van informatie van de commandanten zelf. De belangrijkste bron daarvoor is hun inschatting van knelpunten die zich kunnen voordoen. Zijn die er volgens hen en leiden die tot risico's, dan komt dit in de maandrapportage te staan. De mate van geoefendheid zou niet in een getal zijn uit te drukken en er is ook geen getalsmatige norm voor. De verschillende niveaus van geoefendheid zijn dus niet bij elkaar op te tellen en te middelen. In vergelijking met personele en materiële gereedheid wordt de geoefendheid niet als probleem ervaren. De appreciatie van de commandant bevat zijn belangrijkste zorgen op dit gebied.

4.5 Automatiseerbaar handwerk

Veel brongegevens voor het bepalen van de gereedheid worden deels handmatig bijgehouden. Voor zover wel geautomatiseerde systemen worden gebruikt, betreft het bronsystemen die niet met elkaar of met de meetsystemen HAKOG2 en OMIS verbonden zijn. Soms is die koppeling er wel (bijvoorbeeld van PeopleSoft naar OMIS) maar wordt die door gebrek aan gespecialiseerde kennis niet gebruikt. Het gevolg hiervan is dat er handwerk verricht moet worden om tot de cijfers in de maandrapportage te komen. Ook in de overdracht van gegevens in de keten van organieke eenheden tot aan het Politiek Beraad doet zich nog het nodige handwerk voor, terwijl daarvoor ICT-oplossingen zouden kunnen zijn. Dergelijke oplossingen zouden niet alleen tot efficiencywinst leiden maar ook tot minder fouten en dus tot kwalitatief betere informatie.

Wat betreft CDC en DMO werd nauwelijks melding gemaakt van problemen op het gebied van de totstandkoming van gegevens voor de maandrapportage. Verklaring hiervoor is wellicht dat het aantal gegevens dat moet worden opgeleverd beperkter is en de keten waarbinnen ze tot stand moeten komen korter. Voor de interne aansturing beschikken de CDC-bedrijfsgroepen en de DMO-bedrijven over informatie waaraan de gegevens voor de maandrapportage ontleend kunnen worden. Alleen door de Bedrijfsgroep Transport werd gemeld dat het bij de sturing van de bedrijfsgroep ontbreekt aan een goed systeem. In afwachting van een definitieve oplossing werkt de bedrijfsgroep met tijdelijke, al dan niet handmatige oplossingen.

5 KWALITEIT VAN INFORMATIE

De kwaliteit van informatie wordt (mede) bepaald door de mate waarin aan de behoefte van de gebruiker wordt voldaan. Bij de kwaliteit van de informatie over de inzetbaarheid van defensie-eenheden kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Eerst gaan we in op de kwaliteit van de maandrapportage, daarna op andere bronnen van informatie voor de minister over de gereedheid van zijn eenheden. Ten slotte gaan we in op het gevolg van de gesignaleerde tekortkomingen voor de kwaliteit van de gegevens in het jaarverslag van het Ministerie van Defensie.

5.1 De (kwaliteit van de) informatie

5.1.1 Opgedragen taak in plaats van organieke taak

In de praktijk gaan commandanten, in tegenstelling tot de voorschriften, bij het maken van hun appreciatie niet altijd uit van de organieke taak, maar van de opgedragen taak of van hetgeen toch nog haalbaar is na het doen van concessies. Deze benadering kan problemen aan het zicht onttrekken. In de gereedheidsrapportage van de eenheden moet worden gerapporteerd over alle organieke taken. Als men niet volledig operationeel gereed is voor alle organieke taken, maar wel de taken kan vervullen die men op dat moment uitvoert of opgedragen heeft gekregen, spreekt men in de maandrapportage van «operationeel gereed met beperkingen». In hoeverre de beperkingen van invloed zijn op de organieke taken en waar de grens ligt tussen «operationeel gereed met beperkingen» en «niet operationeel gereed» levert binnen het Ministerie van Defensie regelmatig discussies op.

Dit verschil plaatst de opstellers van de maandrapportage voor problemen. Als bijvoorbeeld pelotons aan een eenheid worden onttrokken voor een specifieke inzet, dan betekent dit dat delen van de eenheid voor een ander doel worden ingezet dan voor de organieke taak waarvoor de eenheid in zijn geheel operationeel gereed moet zijn of worden. Het invullen van de cijfers voor de hele eenheid wordt dan lastig.

5.1.2 Gevraagde informatie

De commandanten van vijf van de in het onderzoek betrokken acht operationeel inzetbare eenheden zijn van mening dat de in het kader van de maandrapportages gevraagde informatie onvoldoende inzicht geeft in de mate waarin zij in staat zijn hun organieke taken naar behoren uit te voeren. Ditzelfde geldt voor alle vier in het onderzoek betrokken onderdelen van het CDC en de DMO.

5.1.3 Personele gereedheid

Onder personele gereedheid verstaat het Ministerie van Defensie niet alleen de beschikbaarheid op functie (de bezetting) maar ook de geschiktheid van personeel voor de functie. Die geschiktheid wordt bepaald door factoren als vaccinaties en opleidingen. Bij het berekenen van de personele gereedheid blijkt alleen te worden uitgegaan van het personeel dat geplaatst is op functie (zie § 4.1). Gevolg daarvan is, dat personeel dat bijvoorbeeld (nog) niet aan alle opleidingseisen voldoet, toch meetelt in de bezetting en daarmee in de gereedheid. Dat betekent weer dat de getallen in de maandrapportage problemen kunnen camoufleren.

Ook het bezettingscijfer zelf kan problemen aan het zicht onttrekken. Dat komt doordat bij het bepalen van de bezetting geen onderscheid wordt gemaakt naar essentiële en niet-essentiële functies. In het nieuwe HAKOG2 systeem van CZSK wordt dit onderscheid overigens wel gemaakt.

5.1.4 Gegevens in de maandrapportage

Wat betreft de personele gereedheid is eerder al aangegeven wat de beperkingen van dit cijfer zijn. Ook bij de materiële gereedheid werd opgemerkt dat de betekenis van dit kengetal toeneemt door steeds onderscheid te maken tussen essentiële en niet-essentiële uitrustingsstukken. Iets dergelijks speelt ook bij de DMO-bedrijven. Daar wordt bij het berekenen van de «nee-verkopen», dat wil zeggen het gevraagde produkt niet kunnen leveren, geen wegingsfactor toegekend waardoor het onderscheid tussen cruciale en minder cruciale onderdelen niet wordt meegewogen. Daarnaast is er een andere beperking. Moet er nee worden verkocht en is levering pas over enkele maanden mogelijk, dan telt de nee-verkoop in de maanden tot aan de levering niet mee. Het maandelijks servicegraadpercentage geeft op grond van het vorenstaande een vertekend beeld.

Materieel wordt in voorkomende gevallen uitgewisseld tussen eenheden c.q. met die mogelijkheid wordt rekening gehouden bij het opmaken van de gereedheidsrapportage. Het risico bestaat dat hierdoor een te positief totaalbeeld wordt geschetst.

5.1.5 De appreciatie van de commandant

Daar waar tekortkomingen in de bronsystemen voorkomen, gaat het Ministerie van Defensie er vanuit dat de commandant hiermee bij zijn appreciatie rekening houdt. Dit veronderstelt overigens wel dat commandanten van deze tekorten op de hoogte zijn. Het gevolg is dat het belang van deze appreciatie voor het geven van een juist en volledig beeld aan de minister zeer groot is. Die wordt in feite geacht ook een «compensatie» te zijn voor alle tekortkomingen van het voorafgaande proces.

5.1.6 Appreciatie voortzettingsvermogen

Een onderwerp dat volgens de Algemene Rekenkamer in de maandrapportage onvoldoende aan bod komt, is de appreciatie van het voortzettingsvermogen. De nadruk ligt op de gereedheidsstatussen ingezet en operationeel gereed. Toch is voor het voortzettingsvermogen in de begroting een operationele doelstelling geformuleerd. In de huidige praktijk worden eenheden onder voortzettingsvermogen opgenomen die in werkelijkheid alleen op papier bestaan (zie paragraaf 5.4.2). Een mechanisme of aanwijzing om zo'n belangrijk gegeven als het voortzettingsvermogen aan de orde te stellen in de maandrapportage, ontbreekt.

5.1.7 De covernota

Voor de covernota's van 2008 is nagegaan of de inhoud een goede afspiegeling is van de bijbehorende maandrapportage. De maandrapportage bevat een veelheid aan informatie en van de covernota mag worden verwacht dat deze de leden van het Politiek Beraad informeert over de belangrijkste punten. Dat zijn vooral belangrijke, in de maand-

rapportage zelf gesignaleerde, risico's die zich voordoen (of die zich in de toekomst kunnen voordoen) in de operationele taakuitvoering of bij het bereiken van het doel. Wanneer op lagere niveaus al maatregelen genomen zijn, kan daarover informatie worden opgenomen (bijvoorbeeld wat is gedaan, wie ervoor verantwoordelijk is en op welke termijn effect wordt verwacht). De covernota kan deze informatie alleen leveren als die in de maandrapportage is opgenomen.

Op basis van de covernota's uit 2008 stelt de Algemene Rekenkamer vast dat sprake is van de volgende tekortkomingen:

- Er is nauwelijks aandacht voor de toekomst.
- Aan risico's, aan maatregelen die zijn genomen, aan effecten die daarvan mogen worden verwacht, aan het tijdstip van die effecten, en aan verantwoordelijkheden voor maatregelen wordt nagenoeg geen aandacht besteed.
- Een deel van de informatie in de covernota is weinig relevant voor de status van eenheden.
- Belangrijke knelpunten/risico's uit de maandrapportage worden in de covernota niet gemeld.
- Situaties worden te rooskleurig voorgesteld, er worden te algemene (onvoldoende concrete) zinnen gebruikt.
- De selectie van problemen die voor vermelding in de covernota in aanmerking komen, is niet helder.

5.2 Maandrapportage en uitzonderingsrapportages

In zijn reactie op ons onderzoek uit 2006 gaf de minister van Defensie aan dat de maandrapportage voor hem een belangrijk instrument is, maar niet het enige. Volgens Defensie wordt in de maandrapportage teruggekeken op een afgelopen periode, maar dit maandelijkse beeld wordt aangevuld met actuele informatie door dagelijkse besprekingen met CDS en secretaris-generaal, dagelijkse briefings door de Directie Operatiën van CDS, het wekelijkse Stafberaad, rapportages door Directie Operaties en de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht, en door bezoeken van de minister aan operationele eenheden. Juist de veelheid en verscheidenheid van deze informatiebronnen maakt volgens het Ministerie van Defensie het beeld over de status van de eenheden compleet.

De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat de minister via veel kanalen informatie ontvangt. De maandrapportage wordt echter door het Ministerie van Defensie zelf als de belangrijkste bron van informatie voor de minister beschouwd. Het voornaamste product dat de Hoofddirectie Financiën en Control oplevert om de realisatie van beleidsdoelstellingen, Gereedstellingsplan¹ en begroting te volgen is de maandrapportage. Een tweede belangrijke schriftelijke bron waaraan we aandacht hebben besteed, is de uitzonderingsrapportage. Volgens het ministerie wordt, wanneer er in de uitvoering sprake is van een onaanvaardbaar risico, met het instrument van uitzonderingsrapportages de politieke en ambtelijke top hiervan in kennis gesteld. Navraag op diverse momenten tijdens het onderzoek bracht echter geen uitzonderingsrapportages aan het licht.

5.3 Relatie tussen maandrapportages en begroting en jaarverslag

In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de in de begroting geformuleerde beleidsdoelstellingen. We zijn voor drie beleidsdoelstellingen (zie § 5.3.1, § 5.3.2 en § 5.3.3 hieronder) uit de

¹ Besturen bij Defensie, vastgesteld in Departementaal Beraad, 30 januari 2006.

begroting nagegaan hoe de informatie in de maandrapportages zich verhoudt tot de begroting en het jaarverslag.

Om met eenheden binnen de geldende reactie- of inzettermijnen te kunnen bijdragen aan de drie hoofdtaken van Defensie is een gedeelte van de eenheden operationeel gereed. Deze eenheden zijn personeels-gereed, materieelgereed en geoefend om hun organieke taken uit te voeren. In het jaarverslag wordt een gemiddelde weergegeven van het aantal eenheden dat in een jaar operationeel gereed was.

5.3.1 *Mijnenbestrijdingsvaartuigen*

Doelstelling in de Begroting 2008 was om vier mijnenbestrijdingsvaartuigen operationeel te hebben, één ingezet en drie operationeel gereed. In het jaarverslag over 2008 is dezelfde doelstelling opgenomen. De realisatie volgens het jaarverslag is: gemiddeld 5 operationeel, waarvan 0,5 ingezet en 4,5 operationeel gereed.

Via de maandrapportages is aan de minister gemeld dat er in 2008 gemiddeld 5,1 vaartuigen, met beperkingen, operationeel gereed waren.

Uit de bijlage bij de maandrapportages komt een ander beeld naar voren:

Maand	Maandrapportage Operationeel gereed	Bijlage maandrapportage
Januari	5	1
Februari	6	2
Maart	5	1
April	4	2
Mei	5	3
Juni	6	4
Juli	5	1
Augustus	5	1
September	5	1
Oktober	5	0
November	5	0
December	5	0
Gemiddelde voor 2008	5,1	1,3

In de bijlage bij de maandrapportage staan de cijfers (percentages) van individuele eenheden vermeld. De cijfers betreffen de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid. In de bijlage is op basis van de opgenomen cijfers na te gaan of een eenheid conform de normen uit de aanwijzing managementcontrol 2008 voldeed aan de voorwaarden om operationeel ingezet te worden.

5.3.2 *Groep Geleide Wapens*

In de Begroting 2008 is voor de Groep Geleide Wapens opgenomen dat de vier aanwezige eenheden operationeel gereed dienen te zijn gedurende het hele jaar. In het jaarverslag staat dat 2,4 eenheden gemiddeld operationeel waren en dat gemiddeld 1,6 eenheid diende als voortzettingsvermogen.

Via de maandrapportages is aan de minister gemeld dat er gemiddeld 2,3 eenheden operationeel inzetbaar waren. Uit de bijlage bij de maandrapportage blijkt echter dat dit cijfer gedurende het hele jaar 2 is geweest.

Door materiële gebreken kon het voortzettingsvermogen niet omgezet worden in operationele gereedheid.

5.3.3 Explosieven Opruimings Commando

In de Begroting 2008 is als doelstelling opgenomen om over veertig ruimingsploegen te beschikken. Daarvan dienen zestien ploegen om nationaal ingezet te worden, vier ploegen voor expeditionaire inzet en twintig ploegen om operationeel gereed te zijn. Het jaarverslag bevat de volgende gegevens:

	Operationele doelstelling 1 (in te zetten)		Operationele doelstelling 2 (operationeel gereed)		Operationele doelstelling 3 (voortzettingsvermogen)	
	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie
Nationale ploegen	16	10	0	0	0	0
Expeditionaire ploegen	4	3,5	20	4	0	10,5

Via de maandrapportages is aan de minister gemeld dat er gemiddeld 16,5 ploegen ingezet of operationeel gereed waren. Door het ontbreken van gegevens over het Explosieven Opruimingscommando in de bijlagen tot november 2008 van de maandrapportage is de juistheid van dit cijfer niet te controleren. Wel kunnen we opmerken dat uit het bezoek aan het Explosieven Opruimingscommando in september 2008 blijkt dat, gelet op de personeelsbezetting, maximaal achttien ploegen beschikbaar zijn. Het in het jaarverslag opgenomen voortzettingsvermogen van 10,5 eenheden bestaat in werkelijkheid niet. Deze eenheden zijn in de organsatietabel opgenomen maar hebben in werkelijkheid geen personeel. Ze bestaan dus alleen op papier maar worden wel opgevoerd als bestaand onder het voortzettingsvermogen.

Afkortingen

BIDEF	Bestuurlijke Informatievoorziening Defensie
B3	Beleidsberaad Bestuursstaf
CDC	Commando Diensten Centrum
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchstrijdkrachten
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DAOG	Directie Aansturing Operationele Gereedheid
DMO	Defensie Materieel Organisatie
EOCKL	Explosieven Opruimings Commando Koninklijke Land- macht
GGW	Groep Geleide Wapens
GSB	Gevechtssteun Brigade
HAKOG	Handleiding Kwantificering Operationele Gereedheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
LCF	Luchtverdedigings- en Commando Fregatten
MIR	Materieel Inzetbaarheidsrapportage
OPDEF	Operationeel Defect
OMIS	Operational Management Informatiesysteem
SGP	Specifiek Gereedstellings Plan
SPEER	Strategic Process and ERP Enabled Reengineering

Methodologische verantwoording

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de normen die het Ministerie van defensie hanteert voor het opmaken van de maandrapportages. Deze normen zijn opgenomen in de aanwijzing managementcontrol 2008.

Van de bevindingen en gevoerde gesprekken bij de onderzochte onderdelen, de operationele commando's en de bestuursstaf van het Ministerie van Defensie zijn schriftelijke verslagen gemaakt die ter verificatie aan betrokkenen zijn voorgelegd.

De feitelijke bevindingen zijn neergelegd in een nota van bevindingen die ambtelijk met het departement is besproken. Voorzover die bespreking tot wijzigingen heeft geleid zijn deze verwerkt in de nota van bevindingen. De gewijzigde nota van bevindingen is ter verificatie nogmaals aan het departement aangeboden. Dit laatste heeft, desgevraagd, niet tot een reactie geleid.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2006). Managementinformatie over inzetbaarheid Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 840, nrs 1–2, Den Haag: Sdu.

Defensie (2006) Audit Betrouwbaarheid Gereedheidsmeting, versie 1.0, Audit Dienst Defensie, Den Haag, 13 november 2006.