



Toelichting op het Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Defensie (X)

19 mei 2010



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	3
1.2	Onderzoeksopzet	6
1.3	Over het Ministerie van Defensie	10
2	Beleid	13
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	13
2.2	Praktijktoets	16
2.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	18
3	Bedrijfsvoering	21
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	21
3.1.1	Financieel beheer	23
3.1.2	Materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties	26
3.1.3	Wapen-, munitie-, crypto- en overig materieelbeheer	27
3.1.4	Beheer van centrale voorraden	30
3.1.5	Financieel administratiesysteem FINAD	31
3.1.6	Financiële administratie (registratie van verplichtingen, vorderingen en voorschotten)	32
3.1.7	Kwaliteit informatievoorziening bij materieeladministratiesystemen en personeelsadministratiesystemen	33
3.1.8	Voorraad- en materieelbeheer BG IVENT	34
3.2	Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering	35
3.2.1	Betrouwbaarheid informatievoorziening BG IVENT	35
3.2.2	Kwaliteit personeelsdossiers	35
3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	36
3.3.1	Het programma 'Beter verbeteren'	36
3.3.2	Overige ontwikkelingen	41
3.4	Managementcontrolsysteem	44
3.4.1	ICT	44



3.4.2	EU-aanbestedingen	46
3.4.3	Taakstelling	47
3.5	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	49
4	Financiële informatie	51
4.1	Oordeel over de financiële informatie	51
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	52
	Gebruikte afkortingen	54
	Literatuur	56



1 Inleiding

1

1.1 Over dit onderzoek

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd op onze website www.rekenkamer.nl.

Het nu voorliggend document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4).

1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over de bedrijfsvoering (§ 3.5) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.



1.1.2 Onderzoek naar beleid

2

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet (CW) schrijft daarnaast voor dat wij onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85).

Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Conform de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen, die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van Defensie, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering.

Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

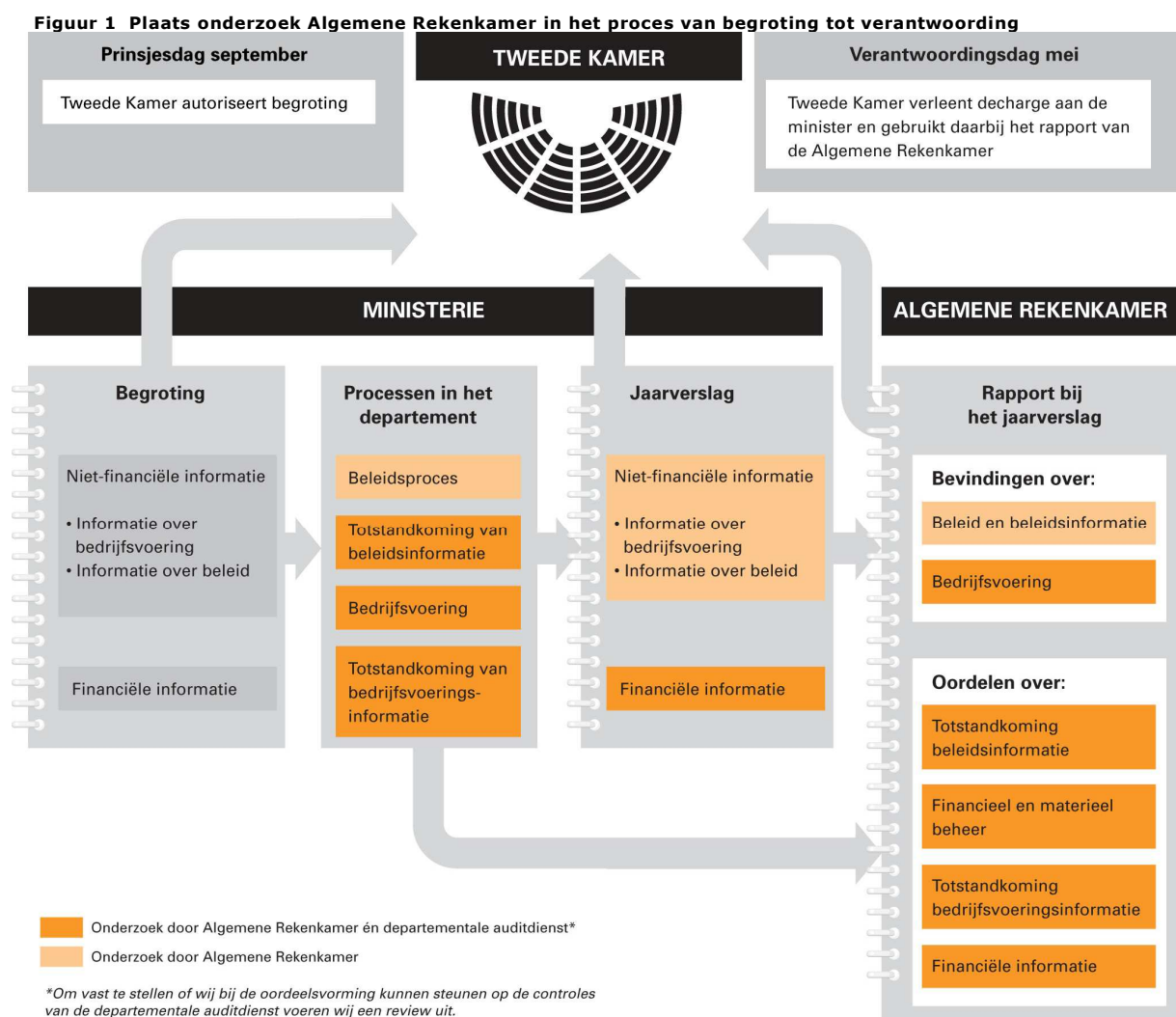
1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels



ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden', wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.



1.1.5 Goede publieke verantwoording

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.



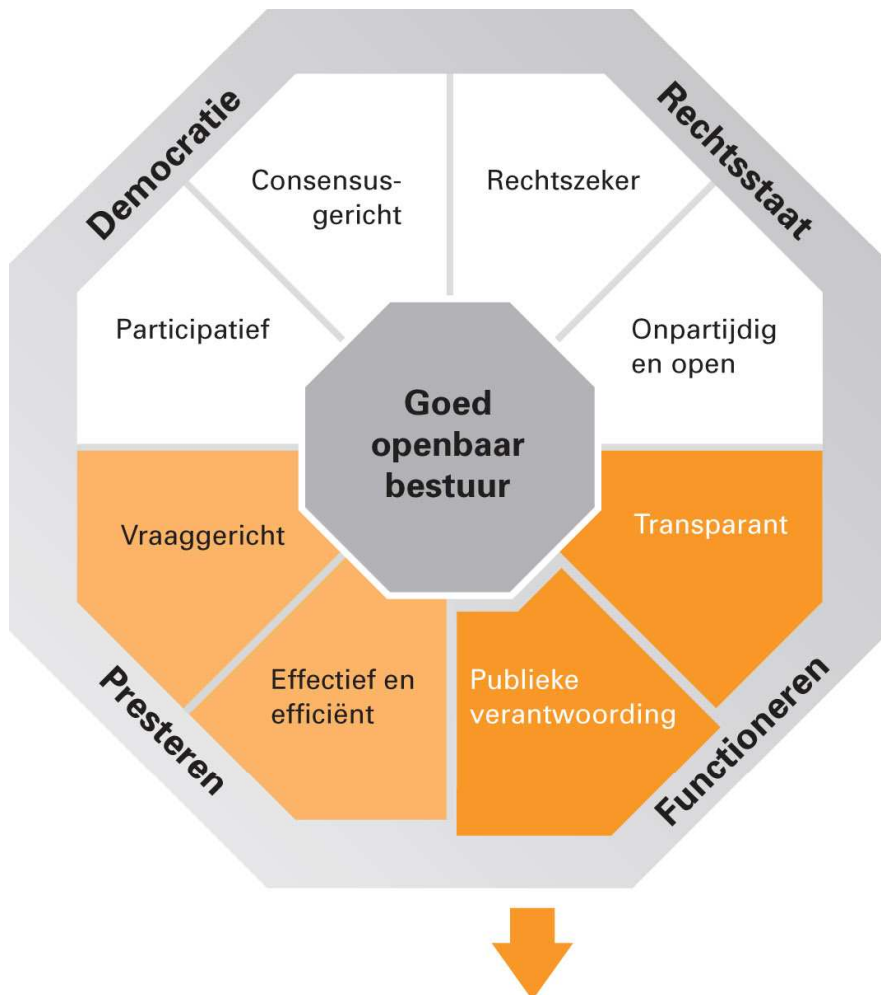
Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

4

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website www.rekenkamer.nl.



Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur"



Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.



1.2 Onderzoeksopzet

6

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van Defensie. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben we extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de verdere implementatie van de verbetersystematiek en de aandacht voor beheer;
- de voortgang bij de uitvoering van de meerjarige plannen ter verbetering van het financieel beheer en het materieelbeheer;
- het proces van beperkte verificatie van facturen;
- het betaalproces;
- het aanbestedingsproces (naleving van de Europese aanbestedingsregels);
- het materieelbeheer in uitzendgebieden, met name in Afghanistan;
- het materieelbeheer (wapen-, munitie- en cryptobeheer en beheer overig materieel) defensiebreed;
- het beheer van de centrale voorraden bij het KPU;
- de registratie van verplichtingen, vorderingen en voorschotten;
- het autorisatiebeheer bij het financieel administratiesysteem FINAD;
- het financieel beheer bij de BG IVENT;
- de voortgang van het project OEVER, gericht op het op orde brengen van de NAFIN-ruimten;
- de kwaliteit van de informatievoorziening bij de materieel- en personeelsadministratiesystemen;
- de kwaliteit van de personeelsdossiers;
- de totstandkoming van de informatie over de operationele gereedheid (niet-financiële beleidsinformatie);
- de veteranenzorg.

Het onderzoek naar de verdere implementatie van de verbeter-systematiek en de aandacht voor beheer richtte zich op het invoeren van de verbetersystematiek op het niveau onder dat van de commandanten van de defensieonderdelen en de maatregelen om de aandacht voor beheer te vergroten en te borgen.

Het onderzoek naar de voortgang bij de uitvoering van de meerjarige plannen voor het verbeteren van het financieel beheer en het materieelbeheer richtte zich op het beoordelen van de voortgang bij en de uitwerking van de maatregelen uit de plannen financieel beheer en materieelbeheer.



Het onderzoek naar het proces van beperkte verificatie van facturen richtte zich op de effectiviteit van de maatregelen om de kwaliteit van het proces te verhogen en te borgen.

Het onderzoek naar het betaalproces richtte zich op de knelpunten en de maatregelen om het betaalgedrag te verbeteren en te borgen.

Het onderzoek naar het aanbestedingsproces richtte zich op de effectiviteit van maatregelen om het aanbestedingsproces te verbeteren en de naleving van de Europese aanbestedingsregels te borgen.

Het onderzoek naar het materieelbeheer in uitzendgebieden, met name in Afghanistan, richtte zich op de effectiviteit van de maatregelen om het beheer verder te borgen.

Het onderzoek naar het materieelbeheer (wapen-, munitie- en cryptobeheer en beheer overig materieel) richtte zich op het beoordelen van de stand van zaken in het beheer, de voortgang en de effectiviteit van de getroffen maatregelen, waaronder de toegenomen aandacht voor beheer.

Het onderzoek naar het beheer van de centrale voorraden bij het KPU richtte zich op het beoordelen van de stand van zaken in het beheer, de voortgang en de effectiviteit van de getroffen maatregelen, waaronder de toegenomen aandacht voor beheer.

Het onderzoek naar de registratie van verplichtingen, vorderingen en voorschotten richtte zich op de effectiviteit van de maatregelen om de registratie van verplichtingen, vorderingen en voorschotten te verbeteren.

Het onderzoek naar het autorisatiebeheer bij FINAD richtte zich op de effectiviteit van de maatregelen om het autorisatiebeheer te verbeteren.

Het onderzoek naar het financieel beheer bij de BG IVENT richtte zich op de (effectiviteit van de) maatregelen om het aanbestedingsproces en de naleving van de Europese aanbestedingsregels te verbeteren en te borgen.

Het onderzoek naar de voortgang van het project OEVER richtte zich de voortgang van dit project om de NAFIN-ruimten op orde te brengen.



Het onderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening bij de materieel- en personeelsadministratiesystemen richtte zich op de maatregelen om het autorisatiebeheer, het controlebeleid en de kwaliteit van de data in de verschillende systemen te verbeteren en te borgen. Het onderzoek naar de kwaliteit van de personeelsdossiers richtte zich op de maatregelen die de kwaliteit van de digitale personeelsdossiers moeten verbeteren en borgen.

8

Het onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de operationele gereedheid (niet-financiële beleidsinformatie) richtte zich op de maatregelen en het effect hiervan om de totstandkoming van de informatie en de verantwoording over de operationele gereedheid te verbeteren.

Het onderzoek naar de veteranenzorg richtte zich op het beleid van het ministerie om veteranen met psychische klachten de zorg te bieden die ze nodig hebben.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richt zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Onze rapporten bij de jaarverslagen zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en materieelbeheer. De auditdienst van het Ministerie van Defensie heeft dit jaar extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de voortgang bij de uitvoering van de meerjarige plannen en de effectiviteit van de hierin opgenomen maatregelen, meer in het bijzonder de aandachtspunten die wij in het *Rapport bij het*



Jaarverslag 2008 hebben opgenomen en waarvan wij verwachtten dat het departement deze in maart 2010 zou hebben gerealiseerd; 9

- de totstandkoming van de jaarrekening en effecten van de maatregelen om de registratie van de verplichtingen, de voorschotten en de vorderingen te verbeteren;
- de (effecten van) de maatregelen om het proces van beperkte verificatie van facturen te verbeteren;
- het betaalproces;
- de herinrichting van het personele functiegebied, waaronder de voortgang bij de implementatie van het controlframework;
- het beheer van het informatietechnologielandschap Personeel;
- het informatievoorzienings(-IV-)beheer;
- de implementatie van de ERP¹-software in de materieel-logistieke keten;
- de totstandkoming van de (niet-financiële) informatie over de operationele gereedheid.

Het onderzoek naar de voortgang bij de uitvoering van de meerjarige plannen richtte zich op de effectiviteit van de hierin opgenomen maatregelen, meer in het bijzonder de aandachtspunten die wij in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* hebben opgenomen en waarvan wij verwachtten dat het departement deze in maart 2010 zou hebben gerealiseerd.

Het onderzoek naar de totstandkoming van de jaarrekening richtte zich op de effecten van de maatregelen om de registratie van de verplichtingen, de voorschotten en de vorderingen te verbeteren en de jaarrekening op een beheerste wijze te kunnen opleveren. Hieruit zijn aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden voortgevloeid.

Het onderzoek naar de maatregelen om het proces van beperkte verificatie van facturen te verbeteren richtte zich op de verbetering in de kwaliteit van de *e-mailreply* in het proces van beperkte verificatie van facturen. De *e-mailreply* is een instrument waarmee de defensieonderdelen rapporteren over de uitkomsten van de door hen uitgevoerde verificatie van facturen.

Het onderzoek naar het betaalproces richtte zich op de risico's en de al dan niet geautomatiseerde beheersmaatregelen die deze risico's moeten afdekken.

¹ ERP staat voor Enterprise Resource Planning



Het onderzoek naar de herinrichting van de personele processen richtte zich onder meer op de kwaliteit en effectiviteit van de in de personele processen opgenomen beheersmaatregelen (interne controles). Ook is onderzoek verricht naar de voortgang bij de implementatie van *het controlframework* voor het personele functiegebied.

10

Het onderzoek naar het beheer van het IT-landschap Personeel richtte zich onder meer op het functioneel beheer van het salarissysteem.

Het onderzoek naar het IV-beheer richtte zich, naast de controle op de diverse functionele systemen, ook op de onderliggende IT-infrastructuur van de informatievoorzieningssystemen.

Het onderzoek naar de ERP-implementaties in de materieel-logistieke keten richtte zich op de ervaringen bij de pilots die in 2009 hebben plaatsgevonden met het oog op de verdere uitrol en de gevolgen voor het beheer.

Als gevolg van ons rapport dat wij in 2009 hebben uitgebracht over de verantwoordingsinformatie over de operationele gereedheid², heeft de auditdienst Defensie een uitgebreider onderzoek gedaan naar de totstandkoming van deze (niet-financiële) informatie.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlage.

1.3 Over het Ministerie van Defensie

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X).

Het Ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor:

- de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba;
- het bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit;

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 248, nrs. 1-2, Verantwoordingsinformatie operationele gereedheid Defensie



- het ondersteunen van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

11

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

Overzicht Het Ministerie van Defensie in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 8,6 miljard
Totaal uitgaven	€ 8,7 miljard
Totaal ontvangsten	€ 0,5 miljard
Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven	€ 8,6 miljard
Overdrachtsuitgaven	€ 132,2 miljoen
- waarvan uitkeringen	€ 37,1 miljoen
- waarvan subsidies	€ 11,6 miljoen
- waarvan bijdragen	€ 83,5 miljoen
Aantal begrotingsartikelen	10
- waarvan beleidsartikel	7
- waarvan niet-beleidsartikel	3
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009	68.399
waarvan militair personeel	48.693
waarvan burgerpersoneel	19.706
Aantal defensieonderdelen	7
Aantal baten-lastendiensten	3 (DTO/BG IVENT, DVD, Paresto)
- bijdrage van moederdepartement	€ 593,8 miljoen
- eigen vermogen (ultimo 2009)	€ 18,0 miljoen
Begrotingsfondsen	n.v.t.
Rechtspersonen met wettelijke taak	1 (Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht)
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Defensie	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Monitoring verwerving Joint Strike Fighter: stand van zaken augustus 2009 (2010)</i> - <i>Verantwoordingsinformatie operationele gereedheid Defensie (2009)</i> - <i>Brief met observaties kandidatenvergelijking vervanging F-16 (2009)</i> - <i>Monitoring verwerving Joint Strike Fighter: stand van zaken 2008 (2009)</i> - <i>Monitoring verwerving Joint Strike Fighter: stand van zaken 2007 (2007)</i> - <i>Leren van parlementair onderzoek (2007)</i> - <i>Terugblik 2007: Functioneren Kustwacht Nederland</i>
Grootschalige ICT-projecten	In 2009 waren 10 grote ICT-projecten in uitvoering, waaronder:



	<ul style="list-style-type: none">▪ Strategic Process & ERP-Enabled Reengineering (SPEER);▪ Project Aanpassing Legacy SPEER (PALS);▪ Herinrichting Personele Functiegebied (HPF).
--	---

12

Bron voor gegevens: Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Defensie en *Personeelsrapportage Defensie 2009* d.d. 19 maart 2010.

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

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



2 **Beleid**

13

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij onder andere naar het beleid en de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 2.1) en hoe werkt beleid maatschappelijk uit (§ 2.2)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.3).

2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

Wij controleren elk jaar of de minister zich in het jaarverslag voldoende verantwoordt over de vraag of zijn beleidsdoelen zijn gerealiseerd, de benodigde prestaties zijn geleverd en de daarvoor in de begroting afgesproken middelen zijn ingezet. Om hier zicht op te krijgen gaan wij na of de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of de minister het ontbreken van die informatie heeft uitgelegd (het zogenoemde 'comply-or-explainprincipe').

Het Ministerie van Defensie hanteert sinds enkele jaren een organisatorische indeling van de begroting en het jaarverslag. Volgens het ministerie is het lastig de effecten van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht te bepalen. In de Begroting 2009 (Defensie, 2008) heeft het ministerie daarom geen antwoord gegeven op de vraag: wat willen we bereiken? Voor alle operationele doelstellingen legt de minister uit waarom het niet mogelijk is effectgegevens op te nemen in de begroting ('explain'). Effectgegevens zijn dan ook niet opgenomen in het Jaarverslag 2009.

Wij begrijpen de keuze van het Ministerie van Defensie voor een organisatorische indeling van de begroting en het jaarverslag, en stellen vast dat het moeilijk is de effecten van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht exact te meten. Het is daarom wel belangrijk dat het ministerie een goed inzicht geeft in de verrichte activiteiten en geleverde prestaties. Zo kan het ministerie in elk geval de besteding van de middelen voor de Tweede Kamer inzichtelijk maken.



In de kwaliteitskaart beleidsinformatie staat per artikel aangegeven hoeveel procent van de gerealiseerde uitgaven wordt toegelicht met beleidsinformatie. Als 90% of meer van de gerealiseerde uitgaven op een artikel is toegelicht met beleidsinformatie, is het betreffende vakje wit gekleurd. U vindt de kwaliteitskaart voor het Ministerie van Defensie in het *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Defensie*.

14

Zoals hiervoor uitgelegd heeft de minister bij alle artikelen voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of de minister daarmee zijn beoogde doel heeft bereikt (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie). De minister legt in deze gevallen uit waarom beleidsinformatie niet beschikbaar is. Als deze informatie ontbreekt, kan de Tweede Kamer niet beoordelen of de minister zijn uitgaven heeft gedaan conform de begrotingswet.

Koppeling gerealiseerde prestaties en begrotingsvoornemens

Het Ministerie van Defensie geeft in het Jaarverslag 2009 een goed beeld van de prestaties en activiteiten in 2009. Bij vrijwel alle beleidsartikelen worden de prestaties afgezet tegen de voornemens uit de begroting. De minister zet hierbij de realisatiewaarde over 2009 af tegen de streefwaarde uit de begroting. Daarnaast geeft het ministerie een toelichting bij grote afwijkingen. Deze toelichtingen zijn echter nogal summier. De opname van realisatiecijfers, waar nodig met een toelichting, vergroot de informatiewaarde van het jaarverslag en geeft de Tweede Kamer ook beter de mogelijkheid haar controletaak uit te oefenen.

Koppeling gerealiseerde prestaties en uitgaven

In het Jaarverslag 2009 slaagt het Ministerie van Defensie er in tegenstelling tot voorgaande jaren in om per operationele doelstelling inzichtelijk te maken wat de activiteiten en prestaties hebben gekost. De doelstellingen 'beschikken over operationeel gereede expeditionaire luchtstrijdkrachten' en 'beschikken over voortzettingsvermogen van eenheden bij de luchtstrijdkrachten' bij het beleidsartikel 23 Commando Luchtstrijdkrachten vormen hierop nog een uitzondering. De middelen die beschikbaar zijn voor deze doelstellingen zijn als één bedrag opgenomen in zowel de begroting als het jaarverslag.

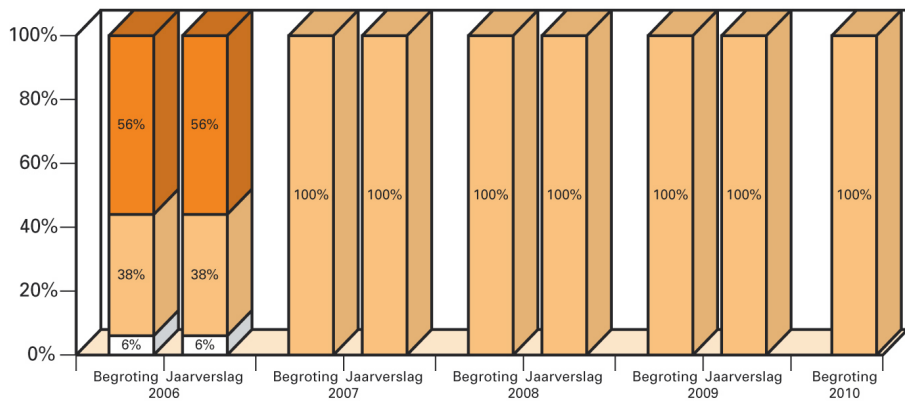
Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, presenteren we in figuur 3 op departementaal niveau de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen over 2006, 2007, 2008 en 2009 en in de begrotingen van 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010.



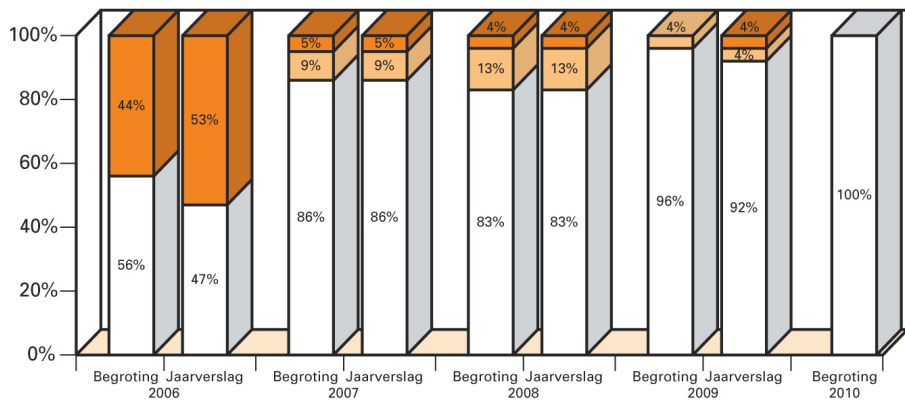
Figuur 3. Informatie over beleid in begroting en jaarverslag Ministerie van Defensie

- Percentage doelstellingen waarbij de minister niet heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen
- Percentage doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen
- Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen

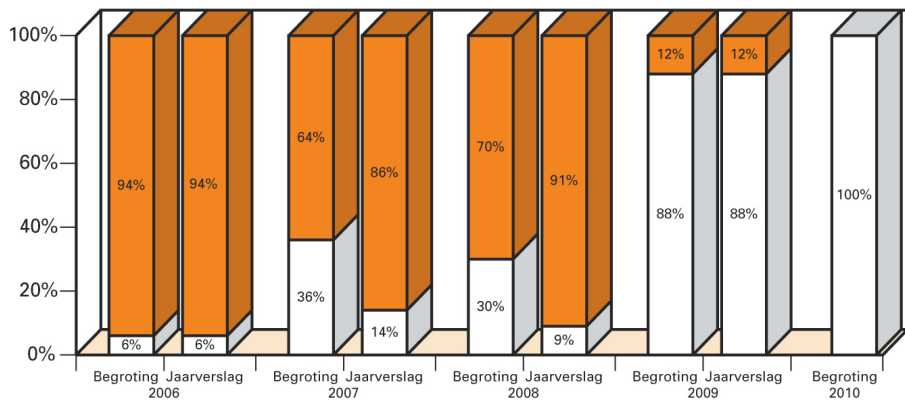
Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?



Wat gaan we daarvoor doen? / Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?



Wat mag het kosten? / Heeft het gekost wat het zou kosten?





In het Jaarverslag 2009 heeft het ministerie, net als in het Jaarverslag 2008 (Defensie, 2009), bij alle operationele doelstellingen aangegeven waarom geen concrete informatie opgenomen kan worden over het behalen van de doelstellingen.

16

Concrete informatie over de prestaties is in het Jaarverslag 2009 bij 92% van de operationele doelstellingen beschikbaar. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee een beter inzicht in de doelrealisatie op het niveau van beleidsprestaties dan het Jaarverslag 2008. In het Jaarverslag 2009 is voor 88% van de operationele doelstellingen duidelijk gemaakt hoeveel geld er in 2009 aan is besteed.

In het Jaarverslag 2008 was dit nog maar voor 9% het geval. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee een beter inzicht in de besteding van de middelen dan het Jaarverslag 2008. Uitzondering vormen uitgaven in de artikelen 20, 21, 22 en 23 die niet gekoppeld zijn aan een operationele doelstelling. Deze uitgaven naderen de € 450 miljoen en het jaarverslag maakt niet inzichtelijk waaraan het ministerie deze uitgaven heeft besteed.

2.2 Praktijktoets

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd?

Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van Defensie enkele aspecten van de veteranenzorg in ogenschouw genomen. Het financieel belang dat met dit onderwerp is gemoeid bedraagt € 5,7 miljoen. Dit betreft de bijdragen aan de Stichting Veteraneninstituut en het Landelijk Zorgsysteem Veteranen. De kosten voor militaire en civiele zorg aan veteranen vallen hier niet onder. In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – *Staat van de beleidsinformatie 2010* (Algemene Rekenkamer, 2010) - is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden.



De Nederlandse krijgsmacht levert een bijdrage aan vredesmissies. Militairen (na het verlaten van de actieve dienst: veteranen) kunnen naar aanleiding van ervaringen tijdens een missie psychische klachten ontwikkelen. Het is daarom noodzakelijk dat veteranen met deze klachten de juiste zorg ontvangen. Het veteranenbeleid van het Ministerie van Defensie kent twee sporen: het geven van erkenning en waardering (bijvoorbeeld met behulp van bijeenkomsten zoals de veteranendag) en de zorg voor veteranen. Onder de zorg voor veteranen valt zowel de materiële zorgverlening, bijvoorbeeld in de vorm van het uitkeren van invaliditeitspensioenen, als de immateriële zorgverlening, zoals de begeleiding vanuit het zorgloket, het Centraal Aanmeldpunt (CAP) en het Landelijk Zorgsysteem Veteranen (LZV). Wij hebben ons gericht op de immateriële zorg voor veteranen met psychische klachten en in het bijzonder op degenen met het posttraumatisch stresssyndroom (PTSS).

Het beleid van het Ministerie van Defensie is erop gericht om psychische klachten zo veel mogelijk te voorkomen (door het hanteren van bepaalde criteria voor de selectie van nieuw personeel en door begeleiding tijdens de actieve dienst) en, waar dat niet lukt, militairen en veteranen te helpen om weer van deze klachten af te komen.

Sommige veteranen krijgen naar aanleiding van een uitzending psychische klachten, waaronder PTSS. Deze veteranen behoeven in beginsel zorg. Van de veteranen die zorg behoeven, neemt een deel hiertoe zelf het initiatief, maar zoekt een deel ook geen hulp. De aanpak van het Ministerie van Defensie is vooral gericht op de veteraan die zelf in actie komt. Deze aanpak voldoet in zoverre dat het veteranen die zich melden (bij het Centraal Aanmeldingspunt), de mogelijkheid biedt om zorg te krijgen. Uit gesprekken met militaire vakbonden en met vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie blijkt dat op bepaalde onderdelen in de uitvoeringspraktijk ruimte bestaat voor verbetering. Wij lichten twee punten toe.

Uitkeuringen

Met ingang van 1 januari 2008 moeten militairen verplicht een uitkeuring ondergaan als zij de dienst verlaten. Deze uitkeuring bestaat uit een gesprek met een arts waarbij de fysieke en mentale toestand van de militair wordt nagegaan, de eventuele zorgbehoefte wordt vastgesteld en wordt nagegaan of er aanspraken van de (ex-)militair kunnen bestaan. Tevens wordt het dossier met betrokkene besproken en wordt met toestemming van betrokken militair relevante informatie uit het medisch dossier overgedragen aan de toekomstige huisarts.



Zowel het Ministerie van Defensie als de bonden geven aan dat deze uitkeuring in de praktijk niet altijd plaatsvindt, waardoor in deze gevallen een belangrijk moment wordt gemist om eventuele problemen te signaleren. Bovendien geniet een militair die ziek is ontslagbescherming en heeft hij recht op faciliteiten, zoals re-integratie. Wanneer de uitkeuring niet of niet goed plaatsvindt, kan dat voor de betrokken militair nadelige gevolgen hebben, omdat bijvoorbeeld de huisarts niet geïnformeerd wordt, zorgbehoefte niet is geïnventariseerd of aanspraken worden gemist. Het Ministerie van Defensie heeft geen zicht op het percentage militairen dat geen uitkeuring heeft ondergaan. Het ministerie geeft aan dat er maatregelen worden voorbereid die ervoor moeten zorgen dat het plaatsvinden van uitkeuringen beter gewaarborgd is, waaronder registratie van de uitgevoerde uitkeuring in het personeelsdossier van betrokkene.

18

De doelstelling en de inhoud van de uitkeuring zijn in een beleidsaanwijzing vastgelegd. Er zijn geen meetinstrumenten voor de kwaliteit van uitvoering van de verplichte uitkeuring.

Zorgbereik niet bekend

Het Ministerie van Defensie heeft geen volledig inzicht in de effecten van zijn inspanningen op het gebied van de veteranenzorg. Militairen of veteranen die zich met hun klachten melden bij het Ministerie van Defensie, worden in de praktijk doorverwezen naar militaire of civiele instellingen waar zij zorg ontvangen. Een onbekend deel van de patiënten wordt behandeld buiten de bij het LZV aangesloten instellingen om. Daarnaast is er een onbekend aantal veteranen die wel psychische klachten hebben, maar die de zorg mijden. Het is daardoor niet bekend hoe groot de totale groep veteranen met psychische problemen is en in hoeverre deze groep bereikt wordt door het Ministerie van Defensie. De omvang van deze groep is nog onderwerp van onderzoek. Het ministerie heeft laten weten dat de Raad voor civiel-militaire Zorg en Onderzoek het voornemen heeft om onder andere de omvang van de problematiek van zorgmijders in kaart te brengen.

2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften en
- te voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.



De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

19

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van prestatiegegevens over de operationele gereedheid bij de artikelen 21 Commando Zeestrijdkrachten, 22 Commando Landstrijdkrachten, 23 Commando Luchstrijdkrachten en 24 Commando Koninklijke Marechaussee uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Defensie onderzocht.

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over de *operationele gereedheid* niet geheel op deugdelijke wijze tot stand is gekomen. De controleerbaarheid van een aantal deelprocessen bij de totstandkoming van de informatie is onvoldoende. Door het ontbreken van procesbeschrijvingen en het onvoldoende documenteren van gemaakte afwegingen geldt voor verschillende deelprocessen dat de uitkomsten hiervan alleen met een toelichting van de voor deze deelprocessen verantwoordelijke functionarissen kunnen worden gereconstrueerd.

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

Daarnaast is gebleken dat:

- de uniformiteit van de processen bij de operationele commando's beperkt is;
- de kwaliteit van de informatie in de bronsystemen verbetering behoeft;
- het proces door de vele handmatige bewerkingen gevoelig is voor fouten;
- de kengetallen voor gereedheid op uitvoerend niveau niet altijd valide worden bevonden;
- de appreciaties van de rapporterende (onder)commandanten vaak niet betrekking hebben op de organieke taak, maar op de specifiek opgedragen taak;
- niet alle bij de appreciatie gemaakte afwegingen worden vastgelegd;
- het proces van totstandkoming alleen op hoofdlijnen is beschreven.



In het door ons op 10 december 2009 gepubliceerde rapport *Verantwoordingsinformatie operationele gereedheid* (Algemene Rekenkamer, 2009b), constateerden we dat de beleidsinformatie over de operationele gereedheid van defensie-eenheden wezenlijke tekortkomingen kende, omdat de betrouwbaarheid van de informatie uit de verschillende administraties onvoldoende is gewaarborgd. Naar aanleiding van dit rapport heeft de minister van Defensie de projectgroep Verbetering verantwoordingsinformatie ingesteld. Ook heeft de minister een plan van aanpak voor het verbeteren van de verantwoordingsinformatie opgesteld, met maatregelen voor de korte, de middellange en de lange termijn. Een van de maatregelen voor de korte termijn betreft een aanpassing van de wijze van verantwoorden over de operationele gereedheid in het Jaarverslag 2009.

20

In het Jaarverslag 2009 is de informatie over de realisatie van de operationele gereedheid van eenheden gesplitst in volledig operationeel gereed (voor de organieke taken) en specifiek operationeel gereed (voor de opgedragen taken). De status 'specifiek operationeel gereed' is nieuw en werd binnen de defensieorganisatie nog niet eerder gebruikt. Wij constateren dat het onderscheid tussen (operationeel) gereed voor organieke taken en specifiek opgedragen taken bijdraagt aan een transparantere verantwoording en hogere informatiewaarde van het jaarverslag. Tegelijkertijd maakt dit onderscheid duidelijk dat het op dit moment in de begroting opgenomen ambitieniveau niet volledig realiseerbaar is en daarom ook nader dient te worden genuanceerd. Wij bevelen aan om in het vervolg in de begroting, de maandrapportages en het jaarverslag vergelijkbare informatie over de operationele gereedheid op te nemen.

De Algemene Rekenkamer zal de uitvoering van de maatregelen om de sturings- en verantwoordingsinformatie te verbeteren intensief blijven volgen.



3 Bedrijfsvoering

21

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan.

In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 3.2). Ook gaan we in op het programma 'Beter verbeteren', waarmee uitvoering wordt gegeven aan de verbeteringen in het financieel en materieelbeheer, en op de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.3). In dit hoofdstuk komen we ook terug op een onderwerp uit ons rapport *Rijk Verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008), te weten: het managementcontrolsysteem (§ 3.4). Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.5).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

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

Oordeel

De volgende onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Defensie voldeden in 2009 niet aan de in de CW 2001 gestelde eisen:

- het financieel beheer (het beheer van verplichtingen en uitgaven) bij de begrotingsartikelen 20 Crisisbeheersingsoperaties, 21 Commando Zeestrijdkrachten, 23 Commando Luchtstrijdkrachten, 24 Commando Koninklijke Marechaussee, 25 Defensie Materieelorganisatie, 26 Commando Dienstencentra en 90 Algemeen;



- het materieelbeheer (cryptobeheer) bij crisisbeheersingsoperaties;
- het materieelbeheer bij het Commando Zeestrijdkrachten: het wapenbeheer bij het onderdeel Landing Platform Docks (LPD) en bevoorradingsschepen en het munitiebeheer bij het Commando Zeestrijdkrachten (algemeen);
- het materieelbeheer bij het Commando Landstrijdkrachten: het munitie- en cryptobeheer;
- het materieelbeheer bij het Commando Luchtstrijdkrachten: het wapenbeheer bij de Groep Geleide Wapens, het Defensie Helikopter Commando, de vliegbasis Leeuwarden en de vliegbasis Eindhoven, het munitiebeheer bij de vliegbasis Leeuwarden en de vliegbasis Eindhoven, het cryptobeheer bij de Groep Geleide Wapens, het Defensie Helikopter Commando, het Air Operations Control Station Nieuw Milligen en van de Opleidingen Koninklijke Luchtmacht en het beheer van overig materieel bij de vliegbasis Leeuwarden, de vliegbasis Eindhoven en de vliegbasis Volkel;
- het materieelbeheer bij het Commando Koninklijke Marechaussee: het wapenbeheer bij het district Noord-Oost, het district Landelijke en Buitenlandse eenheden en het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum, het cryptobeheer bij het district Landelijke en Buitenlandse eenheden en het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum en het beheer van het overig materieel bij het district Landelijke en Buitenlandse eenheden;
- het materieelbeheer bij het Commando Dienstencentra: het wapenbeheer bij de bedrijfsgroep Facility Services, de bedrijfsgroep Vastgoed en de Nederlandse Defensie Academie, het cryptobeheer bij de Defensie Distributie Autoriteit van de bedrijfsgroep IVENT en het beheer van overig materieel bij de bedrijfsgroep Facility Services en de Nederlandse Defensie Academie;
- het materieelbeheer van de Bestuursstaf: het beheer van overig materieel bij de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;
- het beheer van centrale voorraden bij het Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf en het Defensie Munitiebedrijf van het Landelijk Bevoorradingbedrijf en Munitiemagazijn van het Marinebedrijf;
- het financieel administratiesysteem FINAD;
- de financiële administratie (registratie van verplichtingen);
- de kwaliteit van de informatievoorziening van de materieeladministratiesystemen;
- de kwaliteit van de informatievoorziening van de personeelsadministratiesystemen;
- de administratie van werkplekdiensten bij de bedrijfsgroep IVENT.



Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

23

3.1.1 Financieel beheer

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* concludeerden we dat er bij vijf begrotingsartikelen sprake was van een onvolkomenheid in het financieel beheer. Wel constateerden we bij alle beoordeelde onderdelen van het financieel beheer een opwaartse trend. Bij drie begrotingsartikelen was er zelfs sprake van een zodanige verbetering in het financieel beheer dat er bij deze artikelen (21, 22 en 24) niet langer sprake was van een onvolkomenheid. Toch was ook bij deze onderdelen nog verdere verbetering van het financieel beheer mogelijk en nodig. Voor het verbeteren van het financieel beheer heeft het Ministerie van Defensie in 2008 het *Meerjarig verbeterplan financieel beheer* opgesteld. Dit plan voorziet erin het financieel beheer tot en met 2011 op orde te brengen en te houden. Voor 2009 was het doel onder meer om het proces van beperkte verificatie van facturen en het betaalproces op orde te brengen en het aanbestedingsproces zichtbaar te verbeteren. Ook diende in 2009 de financiële administratie op orde gebracht te worden.

Verplichtingen

Ondanks de toegenomen aandacht voor beheer heeft dit in 2009 nog niet geleid tot zichtbare verbeteringen bij het vastleggen en beheren van de verplichtingen. Uit de steekproef van de auditdienst Defensie blijkt dat bij 25% van de gecontroleerde posten (in 2008 22%) sprake is van een afwijking van de interne regelgeving. Deze achteruitgang ten opzichte van 2008 geldt voor alle begrotingsartikelen met uitzondering van het begrotingsartikel 22 Commando Landstrijdkrachten (CLAS), waar het percentage geconstateerde afwijkingen daalde van 19 naar 14%.

De meest voorkomende afwijkingen van de interne regelgeving betreffen het te laat vastleggen van een verplichting in de administratie, het achteraf opstellen of verlengen van contracten en het ontbreken of achteraf uitvoeren van het voorafgaand financieel toezicht (VFT).

Als gevolg van het niet juist, volledig of tijdig vastleggen van verplichtingen heeft de auditdienst Defensie begin 2010 wederom uitgebreide gegevensgerichte werkzaamheden moeten uitvoeren om de juiste stand van de openstaande verplichtingen per 31 december 2009 vast te stellen. Uit de werkzaamheden van de auditdienst Defensie bleek dat 43% van de gecontroleerde posten onjuist in de administratie was opgenomen. Hierdoor was het – evenals vorig jaar – noodzakelijk om de stand openstaande verplichtingen in het jaarverslag te corrigeren met een



bedrag van in totaal € 277,2 miljoen. Dit bedrag is buiten de administratie om rechtstreeks in de jaarrekening verwerkt. De noodzakelijke schoning van de financiële administratie zal dan ook nog moeten plaatsvinden.

Bij het kerndepartement (het departement, exclusief de baten-lastendiensten) is in 2009 het bedrag aan fouten en onzekerheden als gevolg van het niet naleven van de (Europese) aanbestedingsregels gedaald ten opzichte van 2008. In de door de auditdienst Defensie uitgevoerde controle zijn zes dossiers aangetroffen waarbij de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. In 2008 waren dit er vijftien. Het berekende bedrag aan fouten bedraagt in 2009 € 48,1 miljoen, ten opzichte van € 68,8 miljoen in 2008.

Daarnaast werd bij vier dossiers (in 2008: zeven) vastgesteld dat er geen melding achteraf van gunning heeft plaatsgevonden en ontbrak bij drie dossiers (in 2008: negen) de voorgeschreven verklaring van de eerstelijnsdeskundige. De belangrijkste oorzaken van de geconstateerde fouten zijn:

- het ten onrechte verlengen van (raam)contracten;
- het onrechtmatig sluiten van nadere overeenkomsten op basis van raamovereenkomsten;
- het niet-realistisch ramen van de behoeftestelling, waardoor aanbestedingen niet tijdig konden worden opgestart.

Bij de bedrijfsgroep Informatievoorziening en Technologie (BG IVENT) zijn in 2009 alle nieuw af te sluiten contracten boven de aanbestedingsgrens beoordeeld door een specialist op het gebied van de Europese aanbestedingsregels (de zogenoemde eerstelijnsdeskundige) en is er voorafgaand toezicht uitgeoefend door een speciale contactencommissie. Uit de controle door de auditdienst Defensie blijken bij alle dossiers de aanbestedingsregels juist te zijn toegepast en is niet gebleken dat contracten onrechtmatig zijn verlengd.

Wel zijn er bij de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) in 2009 twee Europese aanbestedingsfouten (€ 0,8 miljoen) aangetroffen.

Uitgaven

In de steekproefcontrole van de auditdienst Defensie van de uitgaven zijn in 2009 bij minder posten afwijkingen van de interne regelgeving geconstateerd dan in 2008. In 26% van de gecontroleerde dossiers werden administratieve fouten geconstateerd. In 2008 was dit nog 33%. De meest voorkomende tekortkomingen hebben betrekking op:



- het niet-tijdig betalen van de facturen;
- onordelijke dossiervorming;
- het niet of onbevoegd tekenen van de prestatieverklaring.

De verbetering in de naleving van de interne regelgeving bij de uitgaven ten opzichte van 2008 geldt voor de meeste begrotingsartikelen, met uitzondering van de begrotingsartikelen 21 Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) en 24 Commando Koninklijke Marechaussee (KMar).

De kwaliteit van het proces van beperkte verificatie van facturen is in 2009 nog onvoldoende verbeterd, al lijkt het erop dat er in het laatste kwartaal van 2009 sprake is van een lichte verbetering. Bij dit proces verifieert het ministerie facturen tot € 1250 om bedrijfseconomische redenen op een beperkt aantal kenmerken voordat ze worden betaald. Met een steekproef achteraf wordt de rechtmatigheid van de betalingen vastgesteld. De controle van de in de steekproef geselecteerde facturen wordt nog onvoldoende gedocumenteerd, waardoor niet is vast te stellen dat deze controle op een juiste wijze heeft plaatsgevonden. Vaak ontbreekt ook een prestatieverklaring of wordt deze niet door de juiste functionaris afgegeven.

De termijn waarbinnen facturen moeten worden betaald, is door het Ministerie van Defensie per 20 maart 2009 aangepast aan de voor de rijksoverheid geldende termijn van 30 dagen na ontvangst van de factuur (in plaats van 45 dagen)³. In 2009 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat ernaar zou moeten worden gestreefd om 90% van de facturen binnen 30 dagen te betalen. Uit een door de auditdienst Defensie uitgevoerd onderzoek naar het betaalgedrag over de eerste vier maanden van 2009 bleek dat het Ministerie van Defensie 74% van de facturen in deze periode op tijd had betaald. Uit onderzoek naar de betalingen over de maanden mei tot en met september 2009 bleek dat dit percentage was gestegen tot 82,5% en in het laatste kwartaal van 2009 tot 88,5%.

Conclusie

In 2009 constateren we dat de naleving van de Europese aanbestedingsregels is verbeterd. Het betaalproces is in de loop van 2009 sterk verbeterd. Daarnaast gaat de Algemene Rekenkamer ervan uit dat de verbetering in het laatste kwartaal van 2009 bij het proces van beperkte

³ Indien de factuur betrekking heeft op de levering van goederen die gekeurd moeten worden, gaat de termijn van 30 dagen pas in na de keuring van de goederen. Ook kunnen er contractueel afwijkende betalingstermijnen worden overeengekomen.



verificatie van facturen zal worden vastgehouden. Bij het verplichtingenbeheer zijn de problemen echter nog onverminderd groot. Bij veel defensieonderdelen is de registratie van verplichtingen in 2009 zelfs verslechterd ten opzichte van 2008. De oorzaken blijken complexer dan aanvankelijk werd gedacht. Het op orde krijgen van deze problematiek is veruit de grootste uitdaging voor de komende periode. Niet alleen voor het kunnen opstellen van een betrouwbare jaarrekening, maar vooral vanuit het oogpunt van budgetbeheer. Wij bevelen aan om hierbij ook de mogelijkheid te onderzoeken om de registratie van verplichtingen te vereenvoudigen. Vooral vanwege het verplichtingenbeheer is er daarom bij zeven begrotingsartikelen sprake van een onvolkomenheid in het financieel beheer.

26

3.1.2 Materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties

Uit onderzoek van de auditdienst Defensie blijkt dat over het geheel genomen er bij het materieelbeheer in Afghanistan in 2009 een verbetering zichtbaar is. Zo is het aantal en de kwaliteit van de 'hand-over-take-overprocedures' (HOTO's) voor de overdracht van materieel van de vertrekkende eenheid aan de nieuwe eenheid in het uitzendgebied toegenomen. Een goed uitgevoerde HOTO geeft goed inzicht in de aantallen en de staat van het aanwezige materieel en heeft positieve gevolgen voor de snelheid waarmee eenheden operationeel kunnen worden ingezet. Bij de uitvoering van elke HOTO wordt het materieel geteld en daarbij worden nog regelmatig verschillen aangetroffen tussen fysieke aanwezigheid en de administratie. Het volgens de vastgestelde procedures afhandelen van deze verschillen gebeurt nog niet consequent.

Ook constateert de auditdienst Defensie dat het wapenbeheer in het uitzendgebied in 2009 verbeterd is. Desondanks zijn er bij de controle door de auditdienst Defensie nog tekortkomingen geconstateerd, zoals verschillen tussen de diverse wapenregistratiesystemen, onvolledige wapenlijsten, wapens waarvan de verblijfplaats onbekend is, administratieve fouten in de bruikleenadministratie en wapens die te lang als 'op transport' staan geregistreerd. Het administratief en fysiek wapenbeheer van de landeenheden (CLAS) is daarom nog niet volledig op orde. Voor de luchteenheden (CLSK) is het fysieke wapenbeheer wel op orde, maar zijn er bij het administratieve wapenbeheer nog tekortkomingen.

De auditdienst constateert dat het fysieke munitiebeheer van zowel de CLAS- als de CLSK-munitie voldoende ordelijk en controleerbaar is. Verstrekkingen van munitie hebben echter veelal plaatsgevonden zonder



kwijting. Het administratieve beheer van de CLAS-munitie, dat in Nederland plaatsvindt, is nog niet op orde.

27

Het beheer van cryptosleutels voldoet volgens de auditdienst Defensie nog niet aan de eisen. Zo zijn er cryptosleutels van eenheden uit Nederland het inzetgebied binnengekomen zonder dat de geldende procedure is gevolgd. Dit leidt tot een verhoogd risico in het sleutelbeheer. Ook het beheer van cryptoapparatuur vertoont nog tekortkomingen. Zo bestaan er grote verschillen tussen de administratieve systemen onderling en tussen de administratieve en de fysieke werkelijkheid.

Ten slotte is het beheer van de voorraden geneesmiddelen niet op orde. Het aantal verschillen tussen de fysiek aanwezige voorraad en de administratieve voorraad is toegenomen. Voor de artikelen die onder de Opiumwet vallen, is vastgesteld dat deze in Afghanistan wel goed worden beheerd.

Om het materieel in 2010 op een beheerste wijze uit Afghanistan te kunnen terugbrengen is naast kennis van de verblijfplaats van het materieel een goede en betrouwbare administratie noodzakelijk. Vooral het nog niet ordelijke cryptobeheer vormt een groot risico voor het beheerst terughalen van alle cryptoartikelen.

Conclusie

Vooral de verschillen tussen de administratieve en de fysieke voorraden vormen een risico, omdat hierdoor niet altijd bekend is waar het materieel zich bevindt en in welke aantallen het aanwezig is dan wel moet zijn. Het ministerie richt zijn inspanningen nu, terecht, vooral op de zorg voor een beheerste terugkeer van het materieel vanuit Afghanistan in de tweede helft van 2010. Wij bevelen aan tijdig maatregelen te treffen om te zorgen voor een betrouwbare administratie van het in Afghanistan aanwezige materieel.

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

In deze paragraaf wordt ingegaan op het materieelbeheer in Nederland, dat wil zeggen niet zijnde het beheer bij crisisbeheersingsoperaties.

Wapenbeheer

Op enkele uitzonderingen na is het wapenbeheer in 2009 niet structureel verbeterd. Het percentage onderzochte eenheden waarbij het wapenbeheer bij de eerste beoordeling als voldoende is aangemerkt



(76%), is nagenoeg gelijk aan dat van vorig jaar (74%). Bij het CZSK, de KMar en de DMO is weliswaar sprake van verbetering, maar bij het CLSK en het CDC is het wapenbeheer achteruitgegaan. Bij het CLAS was het wapenbeheer nagenoeg ongewijzigd. Bij het CZSK ligt het percentage eenheden waarbij het wapenbeheer bij eerste controle als voldoende werd aangemerkt duidelijk boven het gemiddelde voor Defensie als geheel. Het CLSK blijft duidelijk achter bij dit gemiddelde, evenals de KMar en het CDC. In het wapenbeheer moet er vooral op de volgende punten nog verbetering worden aangebracht:

28

- het tellen volgens de voorschriften;
- de kwaliteit van de bruikleenadministratie;
- een adequate belegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- overeenstemming tussen fysieke en administratieve voorraden;
- overeenstemming tussen de verschillende administratiesystemen.

Een terugkerend probleem zijn de verschillen tussen de (decentrale) materieelbeheersystemen en de relatie met het Centraal Wapenregistratiesysteem (CWRS).

Wij vragen aandacht voor de wapens op transport. Al langere tijd blijkt een groot deel van deze wapens niet meer te zijn getraceerd, zodat er een reële kans op vermissing ontstaat en de kans op een veiligheidsincident toeneemt. Omdat niet altijd duidelijk is wie er voor de wapens op transport verantwoordelijk is, bevelen wij aan om de verantwoordelijkheid voor deze wapens helder te beleggen.

Munitiebeheer

In 2009 is het munitiebeheer bij nagenoeg alle eenheden gecontroleerd. Wij constateren dat het munitiebeheer in 2009 defensiebreed enigszins is verbeterd ten opzichte van 2008. Bij 71% van de gecontroleerde eenheden is het munitiebeheer als voldoende aangemerkt. Dit is 8% hoger dan in 2008. Dit is echter nog niet voldoende om te spreken van een ordelijk en controleerbaar munitiebeheer voor defensie als geheel. Ook bij het munitiebeheer zien we verschillen tussen de defensieonderdelen. Zo is het munitiebeheer bij het CLAS, het CLSK en de DMO verbeterd. Bij het CZSK en de KMar is het beheer nagenoeg gelijk gebleven. De belangrijkste bevindingen hebben betrekking op het niet of niet volledig uitvoeren van de interne beheersingsmaatregelen door de eenheden, zoals het gebrekkig, niet juist of niet volledig uitvoeren van tellingen en interne controles en het onvoldoende afhandelen van de telresultaten. Hierdoor blijven verschillen bestaan tussen de fysiek aanwezige munitie en de in de administratie vastgelegde voorraad.



Cryptobeheer

Wij constateren dat er defensiebreed in 2009 een lichte verbetering zichtbaar is in het cryptobeheer. Het beheer bij het CZSK, de DMO en vooral het CLAS is vooruitgegaan. Daar staat tegenover dat het cryptobeheer bij de overige krijgsmachtdelen op ongeveer hetzelfde niveau ligt als vorig jaar. Ondanks de verbetering is het cryptobeheer bij het CLAS nog onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Ook bij het CLSK, de KMar en het CDC is het cryptobeheer nog onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Verbetering is nodig bij het tellen volgens de voorschriften, het oplossen van de verschillen tussen de administraties en de fysieke voorraad, het voldoen aan de eisen voor opslag, het adequaat afhandelen van veiligheidsincidenten en het tijdig vernietigen of inleveren van sleutelmiddelen.

Het cryptobeheer bij de Defensie Distributieautoriteit (DEFDA) is in 2009 nog onvoldoende. Naast de geconstateerde verschillen tussen de administratieve en fysieke voorraden bestaan er bij de DEFDA administratieve achterstanden. Dit leidt tot verschillen tussen de centrale cryptoadministratie van DEFDA en de administratie van de crypto-beherende eenheden. Gebrekkige communicatie tussen DEFDA en de lokale cryptobeheerders staat het oplossen van problemen in de weg.

Overig materieel

Naast het beheer van de centrale voorraden en het gevoelig materieel (wapens, munitie en crypto) is ook veel overig materieel aanwezig bij de operationele eenheden. Bij de controles van het overige materieel worden nog regelmatig verschillen tussen de administratieve en de werkelijke voorraad vastgesteld. Ook verschillen tussen de diverse administratiesystemen blijven voorkomen. Oorzaken zijn veelal het niet of onvoldoende uitvoeren van controleerbare tellingen en het onvoldoende afdoen van geconstateerde verschillen.

Het beheer van het gevoelig materieel (wapens, munitie en cryptomiddelen) en het overige materieel voldoet over het geheel genomen nog niet aan de eisen. Vooral bij het gevoelig materieel is het van belang om voldoende nauwkeurig inzicht te hebben in de verblijfplaats, de aantallen en de wijze van opslag, niet alleen vanwege de waarde van het materieel, maar ook ter voorkoming van veiligheidsincidenten. Het ministerie heeft naar aanleiding van het bezwaaronderzoek uit 2007 in 2008 een *Meerjarig verbeterplan materieelbeheer* opgesteld. De realisatie hiervan is gestart in 2009 en loopt tot en met 2013. Het structureel verbeteren van het



materieelbeheer vergt een omvangrijke inspanning en zal nog enkele jaren vergen.

30

3.1.4 Beheer van centrale voorraden

Het Ministerie van Defensie heeft drie grote voorraadbedrijven: het Marinebedrijf, het Logistiek Centrum Woensdrecht (LCW) en het Landelijk Bevoorradersbedrijf (LBB). Onder het LBB vallen onder meer het Algemeen Goederenbedrijf (AGB), het Defensie Munitiebedrijf en het Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingenbedrijf. Alle voorraadbedrijven vallen onder de Defensie Materieelorganisatie (DMO).

Het beheer van de centrale voorraden bij het Marinebedrijf was in 2009 voldoende ordelijk en controleerbaar, met uitzondering van het beheer bij het munitiemagazijn. Hier wordt nog onvoldoende volgens de voorschriften geteld en vindt bij munitieverstrekkingen geen afdoende kwijting door de ontvanger plaats.

Het beheer van de centrale voorraden bij het LCW en het LBB verschilt per locatie. Wij hebben vastgesteld dat het beheer op de LCW-locatie Woensdrecht voldoende ordelijk en controleerbaar was, met uitzondering van het beheer van publicaties. Ook het beheer van de onderzochte onderdelen van het AGB is voldoende ordelijk en controleerbaar.

Het beheer van de centrale munitievoorraden bij het Defensie Munitiebedrijf is op vijf van de zeven onderzochte locaties onvoldoende ordelijk en controleerbaar. De belangrijkste tekortkomingen betreffen het niet tijdig afdoen van geconstateerde verschillen en het ontbreken van brondocumenten voor inname, correctie en uitgifte van munitie.

Om het voorraadbeheer te verbeteren heeft het KPU in 2006 en in 2008 meerjarige plannen opgesteld. De realisatie van de plannen heeft in 2009 vertraging opgelopen, doordat de hiervoor noodzakelijke ICT-budgetten niet tijdig beschikbaar waren. Inmiddels zijn begin 2010 fondsen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van het Project Applicatie Reductie KPU-bedrijf (PARK). Met PARK zal de KPU de informatievoorziening kunnen verbeteren. De doelstelling is dat de knelpunten bij het KPU-bedrijf hiermee eind 2011 zullen zijn opgelost.

Conclusie

Het beheer van centrale voorraden is nog niet op orde. Ook hier geldt dat het materieel niet alleen een grote waarde vertegenwoordigt, maar dat er ook risico's bestaan op (het niet tijdig signaleren van) vermissingen en/of



op het niet tijdig kunnen leveren. Ook bestaat het risico dat er goederen worden uitgeleverd die niet voldoen aan de gevraagde specificaties. Ook voor het beheer van de centrale voorraden geldt dat het verbeteren hiervan onderdeel uitmaakt van het *Meerjarig verbeterplan materieelbeheer*.

31

3.1.5 Financieel administratiesysteem FINAD

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* stelden we vast dat het in gebruik nemen van het financieel administratiesysteem FINAD heeft geleid tot een groot aantal problemen. Ook was nog niet voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden, waaronder een toereikend autorisatiebeheer. Een van de gevolgen van de problemen was dat het opstellen van een betrouwbare jaarrekening meer tijd vergde dan was voorzien.

In 2009 heeft het ministerie maatregelen genomen om een herhaling hiervan te voorkomen. Voor de gebruikers van FINAD zijn instructies opgesteld en trainingen gegeven en de taakgroep Afstemming cijfers financiële verantwoording is eerder begonnen aan zijn coördinerende eindejaarswerkzaamheden. Ook is er in 2009 een aanvang gemaakt met het schonen van de verplichtingenregistratie en is er in oktober 2009 een tussentijdse jaarrekening opgesteld. Hieruit bleek echter dat de schoningsactiviteiten nog onvoldoende verbetering hadden opgeleverd. De auditdienst Defensie heeft daarop tijdig maatregelen genomen om opnieuw een aanvullende gegevensgerichte controle uit te kunnen voeren. Al deze maatregelen hebben uiteindelijk geleid tot een tijdige en meer beheerste oplevering van de jaarrekening en van de controle hierop.

Ook heeft het ministerie in 2009 de inrichting en het beheer van bevoegdheden (autorisatiebeheer) in FINAD verbeterd. Hierdoor is het aantal conflicterende bevoegdheden gedaald, en daarmee de risico's op onrechtmatige mutaties. Desalniettemin dient de feitelijke inrichting en de werking van het autorisatiebeheer nog verder te verbeteren. Zo bestaat er nog geen volledig zicht op de mate waarin geïdentificeerde conflicterende bevoegdheden worden beperkt door (bestaande) beheersmaatregelen.

De administratieve organisatie en interne beheersing van de financiële processen zijn nog niet volledig op orde. Zo is het omgaan met memoriaalboekingen (boekingen die niet via het reguliere proces worden geboekt) nog onvoldoende met waarborgen omgeven, waardoor er een verhoogd risico bestaat op een onjuiste belasting van budgetten. Omdat dubbele registratie van facturen en crediteuren nog in onvoldoende mate



wordt beperkt door geautomatiseerde beheersingsmaatregelen, blijft het risico van dubbele betalingen bestaan. Het ministerie heeft verschillende arbeidsintensieve maatregelen moeten treffen om dit risico te verkleinen. Daarnaast is gebleken dat de inrichting van FINAD het moeilijk maakt om op een efficiënte manier een actueel inzicht in de stand van een zogenoemd derdencontract te krijgen.

32

3.1.6 Financiële administratie (registratie van verplichtingen, vorderingen en voorschotten)

Verplichtingen

Om een betrouwbare verantwoording te kunnen opstellen waren in 2008 veel aanvullende controlewerkzaamheden nodig om de juiste stand van de aangegane en openstaande verplichtingen te bepalen. Een grote correctie in de verantwoording 2008 bleek nodig, met als gevolg dat de verantwoording sterk afweek van de onderliggende financiële administratie. Omdat de verantwoording niet meer aansloot bij de onderliggende verplichtingenadministratie in FINAD, was het noodzakelijk dat de administratie in de loop van 2009 alsnog op orde werd gebracht (werd geschoond).

De defensieonderdelen hebben in 2009 acties uitgevoerd om de verplichtingenadministratie te verbeteren. Tijdens de tussentijdse verantwoording naar de stand van 30 september 2009 bleken de voortgang en de kwaliteit van de opschoonactie nog onvoldoende. De auditdienst Defensie heeft daarom begin 2010 (evenals vorig jaar) uitgebreide gegevensgerichte werkzaamheden (een statistische steekproef) moeten uitvoeren op de stand van de aangegane en openstaande verplichtingen per 31 december 2009.

De voornaamste oorzaken voor de verschillen in de stand openstaande verplichtingen zijn gelegen in het niet tijdig of niet juist vastleggen van aangegane verplichtingen en het niet tijdig afboeken van openstaande verplichtingen. In mindere mate dan in 2008 is er sprake van fouten die worden veroorzaakt door onbekendheid met het systeem. Fouten worden vooral veroorzaakt door het niet consequent toepassen van de geldende regelgeving.

In 2010 zal er daarom opnieuw flink moeten worden geïnvesteerd in het op een toereikende wijze schonen van de administratie en het op orde krijgen van het verplichtingenbeheer. Dit is niet alleen van belang voor het opstellen van een getrouwe jaarrekening, maar ook voor het kunnen voeren van een goed budgetbeheer.



Het ministerie is zich bewust van de problematiek en heeft voor het eerste kwartaal van 2010 een aantal concrete activiteiten gepland om een nadere analyse van de problemen te maken.

33

Vorderingen

De auditdienst Defensie rapporteerde in 2008 dat de vorderingen onvoldoende werden gerappelleerd en te laat werden ingesteld, dat de dossiers niet op orde waren en dat ontvangsten niet tijdig werden gekoppeld aan een vordering (vereffend). Het vorderingenbeheer is in 2009 op orde gebracht. De dossiers zijn op orde en vereffeningen vinden tijdig plaats. Ook zijn er op beperkte schaal rappelbrieven verstuurd. Het beheer van oude vorderingen (die in 2008 of eerder zijn ingesteld) dient echter nog verder te verbeteren.

Voorschotten

De totstandkoming van de stand openstaande voorschotten is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van 2008. Sinds medio 2009 is het bovendien mogelijk om de verrekeningen op voorschotten in FINAD te registreren. De administratie in FINAD vormt nu de basis voor de verantwoording van de openstaande voorschotten, terwijl de verantwoording in 2008 buiten de administratie om moest worden opgebouwd. Verder zijn er verbeteringen gerealiseerd met betrekking tot het opleveren van prestatieverklaringen (grondslag om een voorschot te kunnen verrekenen).

3.1.7 Kwaliteit informatievoorziening bij materieeladministratiesystemen en personeelsadministratiesystemen

Personeelsadministratiesystemen

De Hoofddirectie Personeel (HDP) heeft in 2009 een vernieuwd controlebeleid vastgesteld. Hierin kiest de HDP uit kosten-batenafweging bewust voor handmatige en arbeidsintensieve controles achteraf. Als gevolg hiervan is de betrouwbaarheid van de personeelsadministratiesystemen in belangrijke mate afhankelijk van deze controles. Dit zou op termijn een risico kunnen vormen voor de beheersing van de personele processen, zeker als de beschikbaarheid van personeel als gevolg van nieuwe bezuinigingen onder druk komt te staan.

In 2009 heeft de HDP maatregelen getroffen om de kwaliteit van de data in de personeelsadministratiesystemen te verbeteren. Het aantal openstaande fouten en signaleringen is echter nog niet afgenomen. We bevelen aan de openstaande fouten en signaleringen tijdig af te handelen.



Materieeladministratiesystemen

Het structureel verbeteren van de onvolkomenheden in zowel het materieelbeheer als de materieeladministratiesystemen is afhankelijk van een aantal voorwaarden. Zo dient het nieuwe Voorschrift Materieelbeheer Defensie (VMD) adequaat te worden geborgd bij de verdere invoering van SAP in het materieellogistieke domein. Deze invoering wordt gerealiseerd door het programma SPEER en is voorzien tot medio 2014. Verder zijn de (tijdige) invoering van het assortimentsgewijs werken, ofwel het volledige indelen van het materiële artikelbestand in (sub)assortimenten, en het artikelgewijs beheer van data van belang. Het behalen van de streefdatum van januari 2011 voor het volledig invoeren van assortimentsmanagement beschouwen wij dan ook als een eerste kritieke succesfactor. Ten slotte vormt ook de tijdige beschikbaarheid van personele en financiële middelen een belangrijke randvoorwaarde. Door de wederzijdse afhankelijkheden zijn een goede samenwerking tussen de programmamanager 'Professionaliseren materieelbeheer defensie', de transitie manager DMO en de programmamanager SPEER van groot belang.

In 2008 hebben wij aandacht gevraagd voor betrouwbare en dus geschoonde data. Het Ministerie van Defensie heeft in 2009 schoningsplannen opgesteld voor de materieeladministratiesystemen CCIRS, CWRS en WMS Klasse V. In deze plannen wordt aandacht besteed aan zowel het op korte termijn schonen van de data in deze systemen als het schoonhouden van de data op de lange termijn. De uitvoerbaarheid van deze plannen en de daadwerkelijke verbetering van de datakwaliteit in deze systemen zullen in 2010 moeten blijken.

In aanvulling op het schonen van de data in deze systemen zullen ook de overige uit te faseren materieeladministratiesystemen moeten worden geschoond. Wij adviseren om hiervoor tijdig datakwaliteitsnormen vast te stellen.

3.1.8 Voorraad- en materieelbeheer BG IVENT

De bedrijfsgroep IVENT levert computerwerkplekken aan de defensieonderdelen (werkplekdiensten). Het aantal geleverde werkplekdiensten vormt de basis voor de facturering aan de defensieonderdelen. De betrouwbaarheid van de registratie van de werkplekdiensten was ook in 2009 nog niet op orde. Deze registratie is onder meer van belang voor de directe doorbelasting van de geleverde diensten aan de defensieonderdelen. Ook is een betrouwbare registratie van belang voor het materieelbeheer van de werkplekken. De voorgenomen methode om de



werkplekdiensten te factureren op basis van aantallen accounts en gedifferentieerde tarieven is doorgeschoven naar 2010. Met de defensieonderdelen is voor 2009 alsnog een vaste prijs overeengekomen en op basis hiervan als *lump sum* gefactureerd.

35

3.2 Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering

We hebben behalve naar het financieel beheer en het materieelbeheer ook onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. Hieronder beschrijven we de onvolkomenheden die we bij deze onderdelen hebben geconstateerd.

3.2.1 Betrouwbaarheid informatievoorziening BG IVENT

De bedrijfsgroep IVENT is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid en het beheer van het Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN). Dit is een landelijk dekkend eigen netwerk van het Ministerie van Defensie, dat fungeert als interlokaal verbindingstelsel voor spraak- en datacommunicatie voor de gehele Defensieorganisatie. De conditie van de netwerkruimten is al enkele jaren onvoldoende, waardoor risico's bestaan voor de beschikbaarheid van netwerkdiensten. Nadat er in 2008 een normenkader voor technische netwerkruimten was vastgesteld, is BG IVENT in 2008 gestart met het project 'OEVER'. Het project 'OEVER' heeft tot doel om tot medio 2012 de 88 urgente locaties op orde te brengen. In 2009 zouden de 5 meest urgente NAFIN-ruimten (fase I) worden opgeleverd. Dit is echter maar voor één ruimte gelukt. Daarnaast is nog wel een van de overige 83 ruimten uit fase II opgeleverd. De vertraging heeft gevolgen voor de einddatum van het project, waarvan de afronding inmiddels wordt verwacht in het tweede kwartaal van 2014.

3.2.2 Kwaliteit personeelsdossiers

Het personeelbeheer is bij het Ministerie van Defensie, met circa 70.000 personeelsleden, een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer constateert al enkele jaren dat de betrouwbaarheid en de volledigheid van de digitale personeelsdossiers onvoldoende zijn gewaarborgd. In 2005 schreven wij hier al over in het rapport *Beloning van hogere ambtenaren van het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2005). Ook vorig jaar hebben we een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de digitalisering van de personeelsdossiers, waaruit bleek dat de digitale personeelsdossiers bij het Ministerie van Defensie nog niet



ordelijk waren ingericht. Uit een onderzoek van de auditdienst Defensie in 2009 blijkt dat een belangrijk deel (36%) van de personeelsdossiers niet compleet is en dat veel dossiers (51%) niet voldoen aan de kwalitatieve eisen, door onder meer het niet voorhanden zijn van de wettelijk verplichte documenten. Ook is het onzeker of er van iedere werknemer een digitaal personeelsdossier bestaat. Verder blijkt dat ook de betrouwbaarheid van de papieren dossiers na het digitaliseren ervan is verminderd.

36

Het Ministerie van Defensie heeft in januari 2010 een plan van aanpak goedgekeurd om de kwaliteit van de digitale en de papieren dossiers te verbeteren en ervoor te zorgen dat er van alle medewerkers een digitaal personeelsdossier wordt aangelegd. Het ministerie verwacht de uitvoering van dit plan uiterlijk op 1 maart 2012 af te ronden.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

3.3.1 Het programma 'Beter verbeteren'

Inleiding

Na het bezwaaronderzoek 'Sturing en beheersing' in 2007, dat gericht was op het verbeterproces bij het financieel beheer, het wapenbeheer, het munitiebeheer en het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties, stond 2008 voor het Ministerie van Defensie in het teken van het opstellen van een nieuwe systematiek en meerjarige plannen voor het financieel beheer en het materieelbeheer. Met deze nieuwe opzet en de verhoogde aandacht voor beheer had het ministerie begin 2009 een goede uitgangspositie gecreëerd om het financieel beheer en het materieelbeheer structureel op orde te krijgen.

Met het programma 'Beter verbeteren' is het Ministerie van Defensie vanaf 2009 gestart met het uitvoeren van de plannen. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* hebben we aangegeven de voortgang van het proces en de uitvoering van de plannen intensief te zullen blijven volgen. We hebben daarbij aangegeven dat we van het ministerie verwachtten dat het in maart 2010 ten minste de volgende verbeteringen in het financieel beheer en het materieelbeheer zou hebben gerealiseerd:

- De aandacht voor beheer bij het management is vastgehouden en de aandacht voor beheer bij de functionarissen op de werkvloer is toegenomen.



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

We hebben daarbij aangegeven dat wij de voortgang gedurende 2009, in aansluiting op de monitoringresultaten van het ministerie, zouden vaststellen.

De secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van Defensie heeft in augustus 2009 in een brief aan de secretaris van de Algemene Rekenkamer⁴ aangegeven op welke wijze hij de verwachtingen die wij in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* hebben uitgesproken, heeft uitgewerkt in activiteiten gedurende 2009. De Algemene Rekenkamer zal de voortgang van het proces dan ook mede beoordelen op basis van de

⁴ Brief aan de secretaris van de Algemene Rekenkamer van 3 augustus 2009. Uitwerking verwachtingen Algemene Rekenkamer, kenmerk F/2009011514



realisatie van de in de brief van de SG genoemde acties. Daarnaast heeft de secretaris van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de Algemene Rekenkamer verwacht dat ook uitvoering wordt gegeven aan de overige onderdelen van de meerjarige plannen voor het verbeteren van het financieel beheer en het materieelbeheer.

38

Verbeteringen

Van de tien aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* heeft genoemd, zijn de meeste in maart 2010 geheel of nagenoeg geheel gerealiseerd. Dit betreft de punten aandacht voor beheer, uitbreiding verbetersystematiek, betaalproces, verbetering aanbestedingsproces, opstellen controleprogramma's, materieelbeheer in uitzendgebieden en opstellen schoningsplannen. De maatregelen om de kwaliteit van de *e-mailreply* in het proces van beperkte verificatie van facturen te verbeteren lijken pas in het laatste kwartaal van 2009 effect te sorteren. Bij de jaarafsluiting stellen we vast dat deze beheerst is verlopen en dat het jaarverslag tijdig is uitgebracht. De financiële administratie is echter nog niet op orde. Bij het materieelbeheer moet het uitvoeren van de telplannen nog verder verbeteren.

Uitvoering plannen

We constateren dat het ministerie de meerjarige plannen voor het verbeteren van het financieel beheer en het materieelbeheer in de loop van 2009 in uitvoering heeft genomen, zij het met enige vertraging. De opgelopen vertraging werd grotendeels veroorzaakt doordat de benodigde financiële middelen en de personele capaciteit pas in de loop van het jaar beschikbaar kwamen.

Meerjarig verbeterplan financieel beheer

In het *Meerjarig verbeterplan financieel beheer* zijn in totaal 149 oplossingen aangegeven die in de periode tot 2012 moeten zijn ingevoerd. Hiervan ligt op dit moment ongeveer twee derde op schema. In 2009 is voor de inrichting van de controlorganisatie een nieuwe visie ontwikkeld die eind 2010 zal worden ingevoerd. Voor het beoordelen van de stand van zaken bij de meest relevante aspecten van het financieel beheer zijn een beoordelingssystematiek, een norm en een bijbehorend groeipad ontwikkeld. In 2009 is verder gewerkt aan het ontwikkelen van een continue monitor voor de bewaking van de financiële processen. Deze zal volgens het Ministerie van Defensie op 1 april 2010 worden ingevoerd voor de stromen uitgaven, verplichtingen en ontvangsten. Daarnaast zijn vorderingen gemaakt bij de inrichting van een kennis- en communicatienetwerk. Zo is eind 2009 een intranetsite operationeel, waarop alle kennis over het financieel beheer is samengebracht en



waarbij de mogelijkheid bestaat tot interactieve communicatie. Ook zijn er kennisgroepen gevormd die uitvoeringsproblemen zullen bespreken en oplossingen zullen ontwikkelen. Ten slotte is in 2009 een plan van aanpak gereedgekomen voor het ontwikkelen van personeelsbeleid gericht op het behoud van personeel met financiële kennis en ervaring.

39

Programma 'Professionaliseren materieelbeheer defensie'

Het programma 'Professionaliseren materieelbeheer defensie' (PMD) is in 2009 verder uitgewerkt en door het departementaal beraad goedgekeurd. Omdat pas in augustus 2009 goedkeuring is verleend aan de toekenning en opname in de begroting van de benodigde formatieve en budgettaire middelen, kon pas vanaf dat moment worden begonnen met de invulling van de projectorganisatie en de vulling van de formatieplaatsen. Omdat er voor de uitvoering van de programma-activiteiten een beroep moet worden gedaan op schaars aanwezige capaciteit, loopt de vulling relatief traag. Voor een groot aantal formatieplaatsen zijn op dit moment dan ook externen ingehuurd. Het streven is deze inhuur in 2010 terug te dringen.

De late en trage vulling van de voor de uitvoering van de programma-activiteiten benodigde functies heeft tot gevolg gehad dat er in 2009 slechts op bescheiden schaal voortgang is geboekt met de uitvoering van het PMD. In juli 2009 is het Voorschrift Materieelbeheer Defensie (VMD) van kracht verklaard voor het wapen-, munitie- en cryptobeheer. Voor het overig materieel heeft de directeur DMO tijdelijke normen vastgesteld. De volledige werking van het VMD is mede afhankelijk van het zogenoemde assortimentsgewijs werken, dat eind 2010 volledig moet zijn gerealiseerd. In 2009 is een aanzet gegeven voor het opzetten van een monitoringsysteem voor het meten van de kwaliteit van het beheer van het gevoelig materieel (wapens, munitie en cryptomaterieel).

Binnen het PMD wordt voorrang gegeven aan het op orde krijgen van het munitie-, wapen- en cryptobeheer. Voor elk van deze materieelsoorten is een deelprogramma opgesteld. Binnen het deelprogramma 'Munitiebeheer' zijn in 2009 de normen en regelgeving voor het munitiebeheer geïnventariseerd en geanalyseerd op mogelijke 'schoning' en aanpassing. Op basis van een beschrijving van de fysieke distributieprocessen is een aanvang gemaakt met het benoemen en beleggen van de taken en verantwoordelijkheden. Binnen het deelprogramma 'Wapenbeheer' staat de vervanging van het Centraal Wapenregistratiesysteem (CWRS) centraal. Inmiddels is gestart met het schonen van het wapenregistratiesysteem en vindt aanpassing plaats aan het assortiment zoals dat in het VMD is beschreven. Het CWRS zal eind 2010 worden vervangen door het registratiesysteem dat ook voor



cryptomaterieel wordt gebruikt. Dit systeem voldoet echter nog niet aan de eisen voor de registratie van wapens. Binnen het deelprogramma cryptobeheer zijn in 2009 nog weinig activiteiten uitgevoerd. Er is wel gestart met het uitwerken van een hiërarchisch processchema. Op het gebied van de logistieke informatievoorziening is in samenwerking met de SPEER-organisatie een voorstel uitgewerkt voor een gegevens-beheerorganisatie en zijn afspraken gemaakt voor het schonen van data. Daarnaast zijn de problemen met het munitieregistratiesysteem, het Warehouse Managementsysteem Klasse V (WMS KL V), geanalyseerd. Op basis hiervan zijn maatregelen geformuleerd die in 2010 worden geëffectueerd.

40

Conclusie

We stellen vast dat het Ministerie van Defensie met de uitvoering van het programma 'Beter verbeteren' de meeste aanbevelingen voor 2009 geheel of nagenoeg geheel gerealiseerd heeft. Ondanks de vertraging bij de start in 2009 ligt de uitvoering van de plannen in maart 2010 redelijk op koers. Voor het financieel beheer ligt twee derde van de verbeteringen op schema. Voor het materieelbeheer zullen de resultaten, in de zin van meetbare verbeteringen van het beheer, pas vanaf 2010 zichtbaar worden.

We bevelen het Ministerie van Defensie aan de aandacht voor het beheer, die in 2009 verder is toegenomen, vast te houden en de uitvoering van de plannen en de daarin opgenomen maatregelen strak te monitoren.

Binnen het kader van de meerjarige plannen voor het verbeteren van het financieel beheer en het materieelbeheer heeft het Ministerie van Defensie voor 2010 de volgende prioriteiten gesteld, die in maart 2011 moeten zijn afgerond dan wel hebben geleid tot verbeteringen in het beheer:

- aandacht voor beheer;
- verbeteringen naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer naar de verantwoordingsinformatie over de operationele gereedheid Defensie;
- het verbeteren van het verplichtingenbeheer en de registratie van verplichtingen in het financieel administratiesysteem FINAD;
- het verbeteren van het betaalgedrag;
- het invoeren en gebruiken van de continue monitor voor de belangrijkste geldstromen;
- het verbeteren en vereenvoudigen van het handtekeningen- en bevoegdhedenregister;
- het werkend krijgen van *het Voorschrift Materieelbeheer Defensie*;



- de beheersing van het materieelbeheer bij redeployment (het terugbrengen van het materieel naar Nederland) en uitzendingen;
- het verbeteren van de datakwaliteit in de personeel- en materieeladministratiesystemen;
- het verbeteren van de kwaliteit van de personeelsdossiers.

41

De activiteiten van het ministerie beperken zich niet tot deze prioriteiten. De meerjarige plannen voor het financieel beheer, het materieelbeheer en de verbetering van de stuur- en verantwoordingsinformatie bevatten veel meer doelstellingen die volgens de afgesproken planning moeten worden uitgevoerd. Veel van deze verbeteracties hebben echter pas na 2010 hun effect op de bedrijfsvoering.

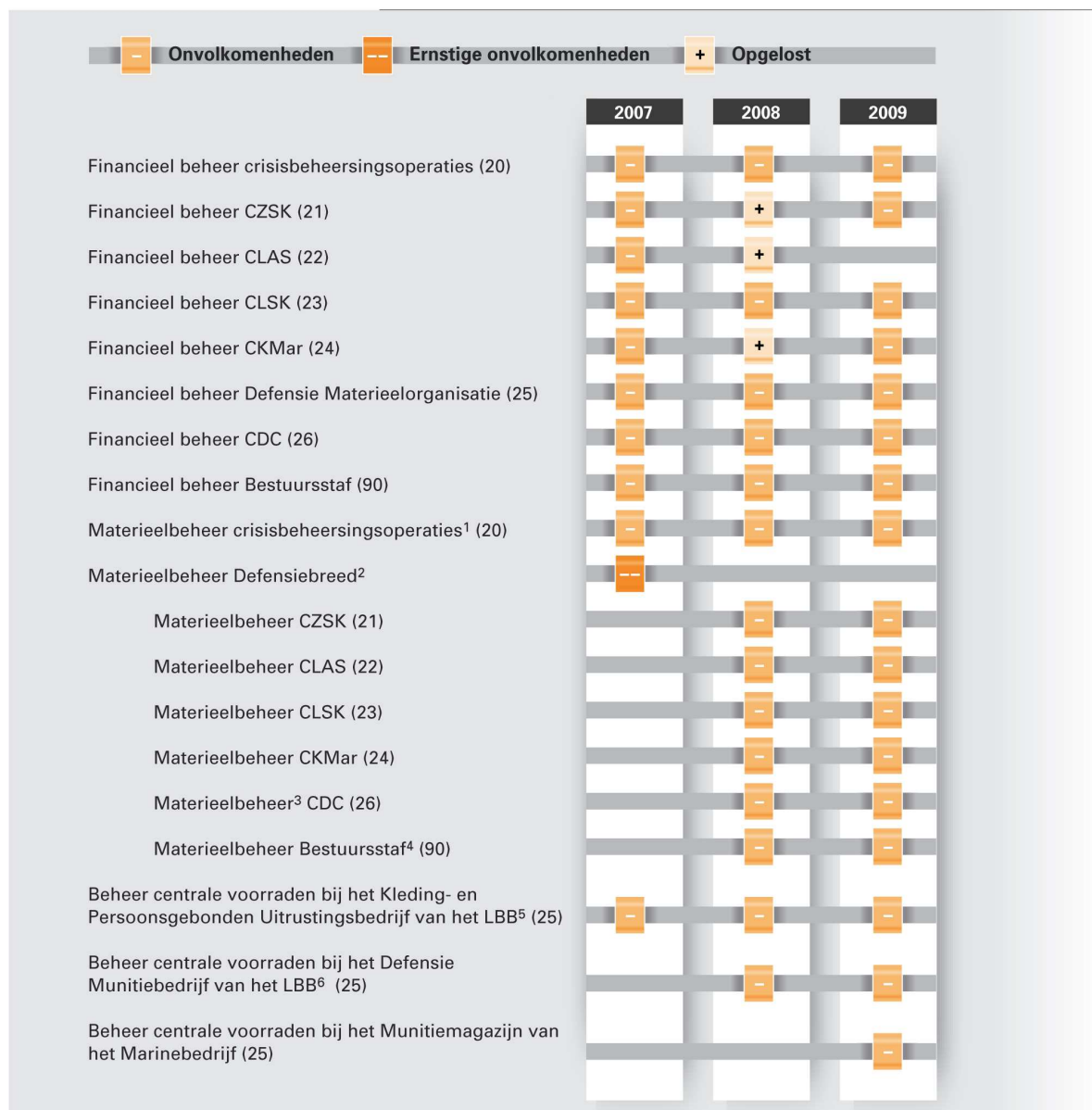
Evenals dit jaar zullen wij de voortgang van het verbeterproces, mede aan de hand van de door het ministerie voor 2010 gestelde prioriteiten, intensief blijven volgen.

3.3.2 Overige ontwikkelingen

Figuur 4 toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.



Figuur 4
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Defensie



¹ Voorheen: Materieelbeheer vredesoperaties.

² Hieronder vallen wapenbeheer, munitiebeheer, cryptobeheer en beheer overig materieel. T/m 2008 waren de onvolkomenheden in het wapen- en munitiebeheer gezamenlijk opgenomen onder de noemer «Wapenbeheer en munitiebeheer defensiebreed». De onvolkomenheden in het beheer van het overige materieel waren t/m 2008 opgenomen onder de noemer «Beheer van aan eenheden toegewezen materieel».

³ Betreft in 2008 het beheer van overig materieel. Vanaf 2009 zijn de onvolkomenheden in het materieelbeheer CDC verder toegerekend aan de betreffende onderdelen van het CDC.

⁴ Betreft het beheer van overig materieel MIVD.

⁵ Voorheen onvolkomenheid «DMO LBB, AGB en KPU». Betreft het beheer van centrale voorraden overig materieel.

⁶ Voorheen: Materieelbeheer Landelijk Bevoorradingsbedrijf (Defensie Materieel Organisatie). Betreft in 2008 het wapen-, munitie- en cryptobeheer.



	2007	2008	2009
Onvolkomenheden			
Ernstige onvolkomenheden			
Opgelost			
Financieel administratiesysteem FINAD		-	-
Financiële administratie (verplichtingen)		-	-
Financiële administratie (saldibalansposten)		-	+
Kwaliteit informatievoorziening materieeladministratie-systemen (geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer)		-	-
Kwaliteit informatievoorziening personeelsadministratie-systemen (geautomatiseerde controles, datakwaliteit en autorisatiebeheer) en personeelsdossiers		-	-
(Deskundigheid en) beschikbare capaciteit IC-personeel	-	+	
Pensioenen en uitkeringen (90)	+		
Personeelsbeheer	-	+	
Agentschappen			
Financieel beheer Paresto	+		
Financieel beheer BG IVENT	-	-	+
Materieelbeheer BG IVENT			-
Voorraad- en materieeladministratie BG IVENT	-	-	-
Financieel beheer DVD	-	+	
Betrouwbaarheid informatievoorziening BG IVENT	-	-	-

De volgende onvolkomenheden uit voorgaande jaren zijn vervallen:

- de financiële administratie van saldibalansposten;
- het financieel beheer bij de BG IVENT.

Financiële administratie saldibalansposten

In 2008 bestonden er tekortkomingen bij de registratie van de vorderingen en de voorschotten. In 2009 zijn de registratie en het beheer van de vorderingen en voorschotten verbeterd (zie paragraaf 3.1.6).

Financieel beheer BG IVENT

In 2008 merkten we de naleving van de Europese aanbestedingsregels als een onvolkomenheid aan, als gevolg van de grote hoeveelheid fouten. De BG IVENT heeft in 2009 verschillende maatregelen getroffen om de naleving van de Europese aanbestedingsregels beter na te leven. Deze maatregelen zijn van dien aard, dat er in 2009 geen fouten meer zijn geconstateerd bij de naleving van de Europese aanbestedingsregels.



3.4 Managementcontrolsysteem

Een managementcontrolsysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk Verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken.

Dit hebben we gedaan in een expertmeeting die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks Verantwoordingsdag op onze website (www.rekenkamer.nl) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt.

3.4.1 ICT

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder ICT in control vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van Chief Information Officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.

In 2008 heeft het kabinet besloten dat alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zouden invullen. In haar brief van 12 december 2008 (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ook inderdaad ingevuld. De minister van BZK wil met de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer, de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

Bij elk ministerie hebben wij een of meer grote ICT-projecten geselecteerd en zijn we nagegaan hoe daarover in de uniforme rapportages over ICT-projecten aan de Tweede Kamer is gerapporteerd.



Bij het Ministerie van Defensie hebben wij de ICT-projecten SPEER⁵, PALS⁶ en HPF⁷ geselecteerd.

45

Totstandkoming van de rapportage over grote ICT-projecten

In ons onderzoek naar de totstandkoming van de rapportage over grote ICT-projecten hebben wij het stelsel van beheersingsmaatregelen in kaart gebracht dat een juiste en volledige gegevensverstrekking dient te waarborgen. Zo geeft de Hoofddirectie Informatievoorziening en Organisatie (HDIO) binnen Defensie invulling aan de CIO-functie en is zij beleidsverantwoordelijk voor het portfoliomanagement van (grote) ICT-projecten. Naast het opstellen van richtlijnen op dit punt heeft de HDIO tot taak toe te zien op het naleven hiervan, onder meer door (ICT) projectplannen op vaste punten te toetsen. Nadat het projectplan akkoord is bevonden, worden middelen uit het centrale informatievoorzieningsbudget toegekend. De HDIO verzamelt de benodigde gegevens voor het opstellen van de rapportage over grote ICT-projecten. De auditdienst Defensie toetst deze gegevens onder meer op de volgende aspecten: totstandkoming, volledigheid, kwaliteit en betrouwbaarheid. Tot slot toetst de auditdienst op verzoek in uitvoering zijnde ICT-projecten op het voldoen aan de door de HDIO voorgeschreven richtlijnen.

Het Ministerie van Defensie beschikt over toereikende beheersingsmaatregelen om de rapportage over grote ICT-projecten op een goede wijze op te stellen. Wij zien echter nog enkele aandachtspunten:

- Projectnormen en -definities worden niet consequent toegepast. Zo constateren wij dat er verschillende interpretaties worden gehanteerd van de (formele) start- en einddatum van een project. Als gevolg hiervan is het project PALS in de rapportage van 2009 opgenomen met een langere doorlooptijd dan SPEER (respectievelijk 96 en 78 maanden), terwijl het project PALS later is gestart dan het project SPEER en de afronding ervan eerder is voorzien. Ook zien wij dat – ofschoon hieraan destijds geen eisen werden gesteld – de projectadministraties niet uniform zijn ingericht (met name op het punt van kostenverbijzondering). Dit blijkt onder meer uit de verschillende kostensoorten die worden gehanteerd in de projectadministraties van SPEER, PALS en HPF. Hierdoor zijn de kosten van deze projecten onderling beperkt vergelijkbaar.

⁵ Het programma SPEER beoogt de verbetering van de besturing, beheersing en uitvoering van defensiebrede materieellogistieke en financiële processen te realiseren met het ERP-systeem SAP.

⁶ Het project 'Aanpassing legacy SPEER' (PALS) realiseert interfaces van en naar SAP, inclusief de daarvoor benodigde aanpassingen van de legacysystemen.

⁷ Het project 'Herinrichting personele functiegebied' (HPF) beoogt het standaardiseren van beleid en processen in het personele functiegebied door het realiseren van een eigentijdse procesondersteuning en informatievoorziening.



- Het inrichten van een toereikende risicobeheersing en het naleven van kwaliteits- en beveiligingseisen⁸ zijn in de projectfase (niet specifiek voor de voorgenoemde projecten) onvoldoende gewaarborgd. In zowel het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* als het *Rapport bij het Jaarverslag 2009* constateren wij dat er risico's bestaan met betrekking tot de kwaliteit van de administratiesystemen van Defensie. Bovendien constateert de auditdienst Defensie op grond van onderzoek naar ICT-projecten dat de (project)risicobeheersing niet voldoet aan de defensierichtlijnen.

46

Daarom is het van belang dat de HDIO in 2010 de normenkaders voor de informatievoorziening en de informatietechnologie definitief vaststelt, en vervolgens strak handhaaft.

3.4.2 EU-aanbestedingen

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze verordeningen en richtlijnen de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe elk ministerie daar inzicht in verwerft. Daartoe hebben we bij het Ministerie van Defensie onderzocht hoe de auditdienst Defensie de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving heeft gecontroleerd.

De auditdienst van het Ministerie van Defensie controleert de aangegane verplichtingen met behulp van een statistische steekproef. Hierbij wordt ook gecontroleerd of de Europese aanbestedingsregels zijn nageleefd. De auditdienst Defensie heeft geen afzonderlijk onderzoek naar de mogelijke oorzaken uitgevoerd. Uit eerder onderzoek is echter gebleken dat de belangrijkste oorzaak voor het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels was dat er niet tijdig werd gesignaleerd dat (raam)contracten (zijn) verlopen. Hierdoor is er niet voldoende tijd voor een nieuwe (Europese) aanbestedingsprocedure en werd veelal het bestaande contract uit bedrijfseconomisch oogpunt verlengd. Ook werd er veelal (onterecht) van uitgegaan dat de aanbesteding onder een uitzonderingsbepaling viel.

⁸ Ter waarborging van een betrouwbare en beperkt toegankelijke gegevensverwerking.



In 2007 heeft het ministerie daarom een maatregel ingevoerd waarbij een zogenoemde eerstelijnsdeskundige moet verklaren dat een beslissing om niet Europees aan te besteden juist is onderbouwd. Ook heeft het ministerie in 2008 besloten om een defensiebreed contractenregister in te richten. Dit register, dat medio 2014 deel moet uitmaken van het Enterprise Resource en Planningsysteem SAP, zal ook beschikken over een automatische signaleringsfunctie. Vooruitlopend op het contractenregister in SAP zijn in 2009 alle (raam)contracten van de DMO en het CDC groter dan € 50.000 op intranet geplaatst. Daarnaast is er bepaald dat de SG expliciet goedkeuring moet verlenen aan verwervingen die niet (meer) de reguliere (Europese) aanbestedingsprocedure kunnen doorlopen.

47

3.4.3 Taakstelling

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* van september 2007 (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor bezuiniging op de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zbo's, wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking is aangehouden de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006: totaal 175.000 fte's waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op hun eigen ministeries. Elk ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren, een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld conform de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages



over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

48

Uitvoering taakstelling

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein 'in control'? Om antwoorden op deze vragen te krijgen hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van Defensie nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak dateert van 21 juni 2007 en is nog steeds van kracht. Het plan geeft een goed beeld van de voorgenomen reductie in miljoenen euro's en in fte's tot en met 2011. De commandanten van de defensieonderdelen zijn belast met de uitvoering van het plan. De commandant der strijdkrachten (CDS) is belast met de voortgangsbewaking. De CDS rapporteert maandelijks over de voortgang in de managementrapportage. De Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) voert een controle uit op de informatie die de CDS verstrekt. Onderdeel van deze controle vormen de voortgang in fte's, categorieën en het tijdschema.

Inhuur externen

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Elke minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag. Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van Defensie heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe de minister deze verschillen toelicht.

In 2008 zijn de totale uitgaven aan inhuur van externen bijna vier keer zo hoog als in 2007. De reden hiervoor is een wijziging van de definitie van externe inhuur. Met ingang van 2008 wordt namelijk ook de inhuur ten behoeve van projecten en de inhuur door baten/lasten diensten in de bijlage inhuur betrokken. De uitgaven aan externe inhuur in het Jaarverslag 2009 laat een lichte stijging zien ten opzichte van 2008. Afgezet tegen de totale loonsom van Defensie, inclusief de baten-lastendiensten en de inhuuruitgaven, bedroeg het inhuurpercentage over 2009 6,4%. Ondanks de stijging in de uitgaven, ligt dit percentage ruim binnen de norm van 13%.

Ook zijn we nagegaan of de bijlage door de auditdienst is gecontroleerd. De auditdienst Defensie beoordeelt de bijlage als onderdeel van de niet-



financiële informatie in het jaarverslag. Hierbij wordt de aansluiting van deze gegevens met de brongegevens vastgesteld, de rekenkundige juistheid van de overzichten beoordeeld en een analyse uitgevoerd op eventuele verschillen tussen de gegevens van de defensieonderdelen en de gegevens van HDFC. De controle op rechtmatigheid van de uitgaven externe inhuur is onderdeel van de Defensiebrede steekproef op de uitgaven.

49

3.5 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

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

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

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

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

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

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

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Defensie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



Wel bevelen we aan om in de procedure voor de totstandkoming van de
bedrijfsvoeringsparagraaf te verduidelijken van welke beleids-
verantwoordelijken een oordeel over de deelmededelingen bedrijfsvoering
van de defensieonderdelen wordt verlangd. Ook verdient het aanbeveling
dat de Hoofddirectie Financiën en Control conform de procedure voor de
totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf een afzonderlijke
deelmededeling opstelt over het financieel beheer.



4 Financiële informatie

51

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Defensie beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

4.1 Oordeel over de financiële informatie

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

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.



Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 267,0 miljoen, respectievelijk € 59,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 21, 25 en 26 respectievelijk 21, 22, 23, 24, 25 en 26. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

52

In de bijlagen van ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X)* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels heeft nageleefd. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van Defensie voor een totaalbedrag van € 48,1 miljoen deze regels niet zijn nageleefd. Bij de baten-lastendienst Dienst Vastgoed Defensie zijn in 2009 twee Europese aanbestedingsfouten geconstateerd met een totaalbedrag van € 0,8 miljoen. Zie hiervoor paragraaf § 3.1.1 en § 3.4.2.

4.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

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

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

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

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van Defensie voor een bedrag van € 1.617,9 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.



Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

53

In de bijlagen van ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X)* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



Gebruikte afkortingen

54

AAL	Audit Actielijst
AGB	Algemeen Goederenbedrijf
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAP	Centraal Aanmeldpunt
CCI(RS)	Crypto Controlled Items (Registratie Systeem)
CDC	Commando Dienstencentra
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CIO	Chief information officer
CKMar	Commando Koninklijke Marechaussee
CKU	Centraal Kleedpunt Utrecht
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
CW	Comptabiliteitswet
CWRS	Centraal Wapen Registratie Systeem
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DEFDA	Defensie Distributieautoriteit
DMO	Defensie Materieelorganisatie
DmubB	Defensie Munitiebedrijf
DVD	Defensie Vastgoed Dienst
ERP	Enterprise Resource Planning
EU	Europese Unie
FINAD	Financiële basisadministratie
FTE	Fulltime equivalent
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
HDP	Hoofddirectie Personeel
HOTO	Hand-over take-over (procedure)
HPF	Herinrichting Personele functiegebied
I(C)T	Informatie (Communicatie) Technologie
IV	Informatie Voorziening
IVENT	(Bedrijfsgroep) Informatievoorziening en Technologie
KPU	Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf
LBB	Landelijk Bevoorradingsbedrijf
LCW	Logistiek Centrum Woensdrecht
LPD	Landing Platform Docks
LZV	Landelijk Zorgsysteem Veteranen
MCS	Managementcontrolsysteem
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Munmag	Munitiemagazijn
NAFIN	Netherlands Armed Forces Integrated Network
NLDA	Nederlandse Defensie Academie
OIB	Onderzoeken Interne Beheersing



PALS	Project Aanpassingen Legacy Speer	55
PARK	Project Applicatie Reductie KPU-bedrijf	
PMD	Professionaliseren Materieelbeheer Defensie	
PTSS	Post Traumatisch Stress Syndroom	
RJv	Rapport bij het Jaarverslag	
SAP	ERP-systeem Defensie SAP	
SG	Secretaris-generaal	
SPEER	Strategic Process & ERP Enabled Reengineering	
VMD	Voorschrift Materieelbeheer Defensie	
VFT	Voorafgaand Financieel Toezicht	
WMS (KL V)	Warehouse Management Systeem (Klasse V)	
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan	

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



Literatuur

56

Algemene Rekenkamer (2005). *Beloning hogere ambtenaren van het Rijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 479, nrs. 17-18. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rijk verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie (X)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 X, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). Verantwoordingsinformatie operationele gereedheid Defensie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 248, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Staat van de beleidsinformatie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 380 nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Informatie- en communicatietechnologie*. Tweede Kamer Kamerstuk 2008-2009, 26 643, nr. 135. Den Haag: Sdu.

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

Defensie (2009). *Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 924 X, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2003). Baseline financieel beheer en materieelbeheer. www.minfin.nl.

Kabinet (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.