
Vergaderjaar 2004–2005

30 100 X

**Jaarverslag en slotwet ministerie van Defensie
2004**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE
VAN DEFENSIE (X)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2005

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2005 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Defensie (X)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Samenvatting		5
Audit Actielijst 2005		10
1	Inleiding	14
1.1	Rapport bij het jaarverslag	14
1.2	Het Ministerie van Defensie	16
1.3	Opzet van het onderzoek	17
1.4	Leeswijzer	18
2	Jaarverslag	20
2.1	Financiële informatie en saldibalans	21
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	23
2.3	Informatie over beleid	24
3	Beheer ministerie	27
3.1	(Ernstige) onvolkomenheden	27
3.1.1	Financieel beheer	28
3.1.2	Materieelbeheer	29
3.1.3	Baten-lastendiensten	31
3.1.4	Financieel beheer en materieelbeheer bij crisis-beheersingsoperaties	31
3.1.5	Overige bevindingen bedrijfsvoering	32
3.2	Opgeloste onvolkomenheden	35
3.3	Conclusies	35
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	40
4.1	Reactie minister	40
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	44
Bijlage 1	Overzicht belangrijke fouten en onzekerheden 2004	46
Bijlage 2	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2004	49
Bijlage 3	Overzicht bedrijfsvoering 2004	50
Bijlage 4	Gebuurde afkortingen	51
Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	52

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk X, het Ministerie van Defensie, voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport zijn het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De beoordeelde onderwerpen (financiële informatie, bedrijfsvoering en beleidsinformatie) hangen onderling nauw samen, en kunnen gezien worden als een drieluik. De volgende passages vatten de resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie in 2004 bedragen € 7 552 miljoen. De verplichtingen bedragen € 9 032 miljoen en de ontvangsten € 392 miljoen.

Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk X, het Ministerie van Defensie, heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Het Jaarverslag over 2004 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van acht artikeloverschrijdingen. De artikeloverschrijdingen met betrekking tot de onzekerheden zijn grotendeels veroorzaakt doordat relevante bewijsstukken zoals contracten en prestatieverklaringen niet in de dossiers aanwezig waren dan wel dat de dossiers ontbraken. Dit is vooral veroorzaakt door de (eenmalige) transitie naar het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) waardoor een groot aantal van de dossiers fysiek werden overgedragen van de verschillende defensieonderdelen naar het CBD. De oprichting van het CBD is naar de mening van de Algemene Rekenkamer op zichzelf wel een goede ontwikkeling om het financieel beheer te verbeteren. De acht artikeloverschrijdingen hebben betrekking op:

Verplichtingen artikel 3 Koninklijke Luchtmacht

Het betreft fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 5,6 miljoen, fouten, niet deugdelijk weergegeven € 10,6 miljoen, onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid € 3,2 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 1,3 miljoen.

Verplichtingen artikel 4 Koninklijke Marechaussee

Het betreft fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 3,3 miljoen, onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 0,3 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 3,6 miljoen.

Verplichtingen artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht

Het betreft fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 1,1 miljoen, fouten, niet deugdelijk weergegeven € 7,7 miljoen, onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid € 8,7 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 12,6 miljoen.

Uitgaven artikel 3 Koninklijke Luchtmacht

Het betreft fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 1,4 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 16,4 miljoen.

Uitgaven artikel 4 Koninklijke Marechaussee

Het betreft fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 1,5 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 10,1 miljoen.

Uitgaven artikel 9 Crisisbeheersingsoperaties

Het betreft fouten met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 0,3 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 8,7 miljoen.

Uitgaven artikel 11 Internationale Samenwerking

Het betreft onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 7,2 miljoen.

Uitgaven artikel 60 Ondersteuning krijgsmacht

Het betreft fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 0,3 miljoen, onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 20,2 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 5,7 miljoen.

Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer constateert onvolkomenheden bij de volgende onderdelen:

- het financieel beheer defensiebreed (onvolkomenheden bij 7 (zowel beleids- als niet beleids)artikelen);
- de kwaliteit en kwantiteit van Interne Controle personeel (defensiebreed);
- betrouwbaarheid van de top rapportages;
- het wapen- en munitiebeheer;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Landmacht (KL): Logistiek Bevoorradersbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (LBB/KPU);
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Luchtmacht (KLu): Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht/ Logistieke Divisie Woensdrecht (LCKLu/LDW);
- de materieelinventarisadministraties defensiebreed;
- het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties;
- P&O2000+ (het nieuwe personeelssysteem);
- de materieeladministraties agentschap Defensie Telematica Organisatie (DTO).

Hiervan merkt de Algemene Rekenkamer de volgende onderdelen als ernstige onvolkomenheden aan:

- *P&O2000+*

Er zijn te veel problemen met de consistentie en betrouwbaarheid van de basisadministraties rondom personeel. Ook het voorzien in managementinformatie uit dit systeem voldoet niet. Omdat de gegevens uit dit systeem ook gaat dienen als basis voor andere systemen (zoals het salarissysteem), ligt hier een groot afbreukrisico en merkt de Algemene Rekenkamer dit onderdeel daarom aan als ernstige onvolkomenheid.

- *Munitiebeheer (als deelaspect van het wapen- en munitiebeheer)*
Het munitiebeheer merkt de Algemene Rekenkamer evenals over 2003 aan als een ernstige onvolkomenheid. Bij de meeste eenheden zijn verschillen geconstateerd tussen voorraad en administratie.

De Algemene Rekenkamer zal gezien de ernst en het aantal onvolkomenheden in 2004 de ontwikkelingen in zowel het financieel beheer als materieelbeheer in 2005 nauwlettend volgen. Bij het materieelbeheer weegt daarbij mee het feit dat reeds meerdere jaren (ernstige) onvolkomenheden zijn geconstateerd. Bij achteruitgang in het materieelbeheer in 2005 dan wel bij onvoldoende voortgang van de al in gang gezette (meerjarige) verbetertrajecten zal de Algemene Rekenkamer direct bezwaar maken.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2004* onderzocht. Zij concludeert dat het Ministerie van Defensie voldoet aan de verslaggevingseisen. De Algemene Rekenkamer is verheugd met de aandacht binnen Defensie voor de kwaliteit van de beleidsinformatie.

In het licht van de VBTB-operatie concludeert de Algemene Rekenkamer dat bij het Ministerie van Defensie in 2004 ten opzichte van 2003 sprake is van een vooruitgang bij de informatie over de prestaties en een achteruitgang bij de informatie over (maatschappelijke) doelen en over de middelen. Het ministerie heeft het wel of niet behalen van de (maatschappelijke) doelstellingen meestal niet inzichtelijk kunnen maken in het Jaarverslag 2004.

Met name voor de informatie over de middelen valt op dat de informatie in het jaarverslag niet aansluit bij de informatie die in de begroting werd gegeven. Hierdoor is voor meer dan de helft van de operationele doelstellingen niet duidelijk welk deel van de middelen gekoppeld is aan dat operationele doel. Bij de begroting was dat nog wel het geval.

Met betrekking tot de VBTB-conformiteit raadt de Algemene Rekenkamer aan aandacht te besteden aan verdere concretisering van de doelen en een goede aansluiting tussen de informatie in het jaarverslag en de begroting.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie minister

De minister van Defensie geeft in zijn reactie van 29 april 2005 een aantal algemene noties die de achtergrond vormen waartegen de staat van de bedrijfsvoering van Defensie moet worden gezien. Daarna gaat hij in op de belangrijkste bevindingen en op enkele punten uit de Audit Actielijst.

De minister schrijft dat het Ministerie van Defensie zich momenteel in een ingrijpende veranderingsfase bevindt. Door deze overgangsveranderingen is het volgens de minister mogelijk dat de kwaliteit van het beheer tijdelijk achteruitgaat. Dat deze teruggang pas eind 2004 optrad en niet eerder, is de minister meegevallen. Het onderstreept naar zijn mening het solide basisniveau van het defensiebrede beheer in 2004. Hij kan zich dan ook niet vinden in de wijze waarop de Algemene Rekenkamer deze teruggang beschrijft. De minister stelt verder dat de verslechtering in het financieel beheer naar alle waarschijnlijkheid tijdelijk van aard is. De tijdelijke problemen in het financieel beheer die gerelateerd zijn aan de oprichting

van het CBD zijn inmiddels met maatregelen belegd en ter hand genomen.

De minister heeft voor 2005 het minimumprogramma bedrijfsvoering in het leven geroepen. Dit minimumprogramma is de voortzetting van de aanpak die in 2004 bekend stond als de Ambitiebrief Bedrijfsvoering. In het minimumprogramma wordt alle energie gericht op het wegwerken van (ernstige) onvolkomenheden en het vasthouden van een zodanige basiskwaliteit in het beheer dat het ministerie een goedkeurende accountantsverklaring verkrijgt.

De minister onderschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over PeopleSoft, de oprichting van de baten-lastendienst Paresto, de materieelinventarisadministraties en het financieel beheer en materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties. De minister heeft voor bovenstaande onderwerpen concrete maatregelen in gang gezet om de (ernstige) onvolkomenheden weg te nemen.

De minister geeft in zijn reactie aan dat het wapen- en munitiebeheer in 2004 bij alle krijgsmachtsdelen veel aandacht heeft gekregen en naar zijn mening aanzienlijk is verbeterd. In het minimumprogramma bedrijfsvoering heeft het munitiebeheer ook voor 2005 de hoogste prioriteit. Met betrekking tot de materieeladministratie bij DTO wijst de minister op de goedkeurende accountantsverklaring en bevindingen van de Auditdienst Defensie, waarin staat dat het materieelbeheer nog niet volledig voldoet aan de vereisten volgens de baseline. De uitvoering van de acties uit het verbeterplan van april 2005 is reeds gestart en zal doorlopen tot begin 2006.

De minister reageert op de passage van de Algemene Rekenkamer waarin zij aangeeft dat zij direct bezwaar zal maken als de kwaliteit van het materieelbeheer in 2005 achteruitgaat of de meerjarige verbetertrajecten die op 1 januari 2006 in gang gezet worden, onvoldoende voortgang vinden. In de ogen van de minister strookt dit niet met de constatering dat er in de eerste helft van 2004 juist sprake was van een lichte verbetering van het materieelbeheer, die zich in de tweede helft van 2004 echter niet overal heeft doorgezet. Daarbij tekent hij aan dat het Defensie gelukt is een onvolkomenheid bij het marinebedrijf weg te werken. Ook heeft hij inhoudelijke problemen met de gekozen formulering die impliceert dat iedere achteruitgang tot een bezwaar zal leiden. Naar zijn mening moeten op ambtelijk niveau dan ook duidelijke afspraken worden gemaakt over het normenkader waaraan de Algemene Rekenkamer toetst.

De minister acht het ondoelmatig om nu in de verouderde systemen te investeren om de bestandsinconsistenties bij de grote materieelbedrijven structureel weg te werken. Hij geeft aan dat hij de keuze heeft gemaakt om maatregelen te treffen om de betrouwbaarheid van de huidige materieeladministraties op een acceptabel niveau te houden, in afwachting van de implementatie van het defensiebreed Enterprise Resource Planning-systeem (ERP).

Met het minimumprogramma bedrijfsvoering wordt in de ogen van de minister een goede basis gelegd om de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien. Hij verwacht met dit programma een teruggang in de bedrijfsvoering te voorkomen en de meest risicovolle onderdelen te verbeteren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is het met de minister eens dat het Ministerie van Defensie zich momenteel in een fase bevindt waarin ingrijpende veranderingen worden doorgevoerd, waarbij het risico ontstaat dat de kwaliteit van het financieel beheer achteruitgaat. In tegenstelling tot wat de minister schrijft, is de Algemene Rekenkamer echter van mening dat er eind 2004 geen sprake was van een solide basisniveau in het defensiebrede beheer. De minister geeft in zijn reactie aan dat hij de verslechtering heeft zien aankomen en hierop heeft geanticipeerd met naar zijn mening afdoende maatregelen. De Algemene Rekenkamer vindt dat de genomen maatregelen onvoldoende effect hebben gehad en hoopt met de minister dat de teruggang in de kwaliteit van het financieel beheer slechts van tijdelijke aard is.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister de bevindingen onderschrijft over PeopleSoft, de oprichting van de baten-lastendienst Paresto, de materieelinventarisadministraties en het financieel beheer en materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties, en verbetermaatregelen in gang heeft gezet. De Algemene Rekenkamer zal de voortgang van de verbetermaatregelen intensief volgen.

De Algemene Rekenkamer stelt met genoeg vast dat het munitiebeheer in 2005 opnieuw de hoogste prioriteit krijgt en zal de acties die de minister heeft aangekondigd met belangstelling volgen. Met betrekking tot de materieeladministraties bij DTO merkt de Algemene Rekenkamer op dat het oordeel van het materieelbeheer niet binnen de reikwijdte van de accountantsverklaring valt. Zij zal de reeds in gang gezette verbeteracties in 2005 opnieuw beoordelen.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft de systematiek van een minimumprogramma bedrijfsvoering als goede basis om de knelpunten in het financieel beheer en materieelbeheer op te lossen. Zij adviseert de doelen, het bijbehorend normenkader en de in gang te zetten verbeteracties volgens SMART te formuleren. De Algemene Rekenkamer wijst hierbij met nadruk op het belang van een structurele aanpak. Als het minimumprogramma bedrijfsvoering aan al deze eisen voldoet, zal de Algemene Rekenkamer dit mede gebruiken als normenkader voor het rechtmatigheidsonderzoek 2005.

De Algemene Rekenkamer kan zich volledig vinden in de keuze die de minister maakt om niet meer te investeren in verouderde systemen met het oog op de implementatie van ERP. Dit betekent dat bestandsinconsistenties tot de invoering van de ERP-systemen zullen blijven bestaan bij de grote materieelbedrijven. Als het ministerie de aanvullende maatregelen die de minister heeft aangekondigd, voldoende uitvoert, zal de Algemene Rekenkamer geen bezwaar maken tegen de onvermijdelijke bestandsinconsistenties.

A

Audit Actielijst 2005 van het Ministerie van Defensie

► = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer				
2004	Defensiebreed (01 KM, 02 KL, 03 KLu, 04 KMar, 09 Crisis-beheersingsoperaties, 60 CDC en 90 Bestuursstaf)	<i>Financieel Beheer (7 onvolkomenheden)</i> Het overgaan van bevoegdheden, taken en dossiers naar het Centraal Betaalkantoor in 4e kwartaal 2004 zorgt voor de nodige problemen die vrijwel alle aspecten (waarvan een aantal hieronder afzonderlijk worden toegelicht) van het financieel beheer raken.	De overgang leidt tot achteruitgang in het financieel beheer in het laatste kwartaal 2004. Eind 2004 is er geen sprake van ordelijk financieel beheer.	Zorgdragen voor volledige dossiervorming bij het Centraal Betaalkantoor en voor tijdige betalingen door het Centraal Betaalkantoor. De verantwoordelijkheden in relatie met de krijgsmachtsdelen verduidelijken.	Er zijn maatregelen getroffen om de tijdelijke problemen in het financieel beheer op te lossen. De kwaliteit van het financieel beheer wordt in 2005 nauwlettend gemonitord, onder andere met behulp van een specifiek hiervoor ontwikkelde monitor financieel beheer.
2003	60 CDC	<i>Inhuur derden (DICTU)</i> Alhoewel verbeteringen zichtbaar worden in 2004, is deze onvolkomenheid nog niet volledig weggenomen.	Als juiste procedures niet worden gevolgd, doen zich risico's voor op het gebied van belangenverstrengeling en integriteitschending.	Voortgaan op de ingeslagen weg.	Dit punt zal in het minimumprogramma bedrijfsvoering 2005 opgenomen worden.
2004	60 CDC	<i>Oprichting baten-lastendienst Paresto</i> Per 1 januari 2005 is deze baten-lastendienst van start gegaan. Paresto voldoet aan de instellingscriteria van het Ministerie van Financiën. Voor 2004 is het financieel beheer niet-ordelijk en niet-controleerbaar. De organisatie heeft begin 2005 verbeteractiviteiten in gang gezet.	Het niet-ordelijk en niet-controleerbaar financieel beheer heeft er niet toe geleid dat de oprichting van de baten-lastendienst uitgesteld is, omdat aan de gestelde instellingscriteria werd voldaan. De organisatie stelde een verbeterplan op waarvan de acties moeten leiden tot een ordelijk en controleerbaar financieel beheer in 2005 en tot een goedkeurende accountantsverklaring.	De verbeterpunten in het verbeterplan zo spoedig mogelijk realiseren en in werking laten treden.	In december 2004 is een verbeterplan geaccordeerd dat een doorlooptijd heeft tot augustus 2005. De voortgang zal nauwlettend gevolgd worden. Indien noodzakelijk worden extra maatregelen genomen.
2003	Defensiebreed met uitzondering van 03 Koninklijke Luchtmacht	<i>Procedure Voorafgaand Financieel Toezicht (VFT)</i> Er is onvoldoende toezicht op volledigheid van de aangeboden dossiers.	Doordat een bewakingsstelsel ontbreekt, is er onduidelijkheid over de naleving van de procedure VFT.	De activiteiten en bevindingen op een uniforme, defensiebrede wijze vastleggen in een standaardregistratiesysteem.	Dit punt zal in het minimumprogramma bedrijfsvoering 2005 opgenomen worden.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
1997	Defensiebreed	<i>Verplichtingenbeheer</i> Verplichtingen worden niet tijdig en/of onjuist vastgelegd.	Er zijn onvolkomenheden in het verplichtingenbeheer defensiebreed.	Stringenter naleven van procedures voor het verplichtingenbeheer en de interne controle in de lijn op dit punt intensiveren.	Dit punt zal in het minimumprogramma bedrijfsvoering 2005 opgenomen worden.
2001	02 Koninklijke Landmacht 03 Koninklijke Luchtmacht	<i>Magazijnvoorraadadministraties KL en KLu (2 onvolkomenheden)</i> Bij LBBKL/KPU en LCKLu/LDW (grote magazijnvoorraadadministraties bij de KL en KLu) zijn bij inspecties verschillen aangetroffen van 17% tot 28% tussen de administratieve voorraadstanden en de aanwezige voorraden.	De voorraadadministraties geven geen getrouw beeld van de werkelijkheid. Doordat de knelpunten structureel worden aangepakt, is er echter geen sprake van een onbeheerste situatie. Door de verouderde materiële systemen zal dit de komende jaren een knelpunt blijven.	De structurele aanpak de komende jaren vasthouden. Nieuwe bestandsinconsistenties en voorraadverschillen periodiek analyseren op oorzaak en de betrouwbaarheid van de huidige systemen zo veel mogelijk vergroten.	De minister geeft aan dat de meer concrete doelen worden opgenomen in het minimumprogramma bedrijfsvoering 2005, dat in juli uit zal komen.
2004	Defensiebreed	<i>Materieel inventarisadministraties (inclusief de registratie apparaatsgoederen bij Defensie Interservice Commando (thans CDC) uit het RJV 2003).</i> De afwijking tussen de geadmistreerde en de aanwezige goederen is in 2004 bij inspecties 16% of hoger (met uitzondering van de KLu). Administratieve discipline liet te wensen over. Het geautomatiseerde systeem McMain (voor de registratie van goederen) is in 2004 niet volledig geïmplementeerd.	De materieel inventarisadministraties geven geen juist beeld van de aanwezige materialen. Doordat het voorgeschreven McMain-systeem niet volledig bij alle eenheden is toegepast, zijn er risico's ontstaan voor het beheer van apparaatsgoederen.	De materieelbeheersvoorschriften naleven en de administratieve discipline verbeteren. Maatregelen treffen om het beheer van apparaatsgoederen te borgen.	De minister zegt toe dat deze problematiek een van de onderwerpen in het minimumprogramma bedrijfsvoering 2005 zal zijn.
2004	09 Crisisbeheersingsoperaties	<i>Financieel en materieelbeheer crisisbeheersingsoperaties</i> De beheersing van financieel beheer en materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties ondervindt al jaren problemen.	Door de korte voorbereidingstijd voor een missie worden de voorschriften niet consequent en volledig gevolgd. De kwalitatieve en kwantitatieve onderbezetting levert knelpunten op in het materieelbeheer.	Taken, bevoegdheden en procedures aanpassen voor crisisbeheersingsoperaties.	De minister zegt toe nieuwe regelgeving op te stellen, die meer is toegespitst op de specifieke omstandigheden bij crisisbeheersingsoperaties.
2003	Defensiebreed	<i>Wapenbeheer</i> Het wapenbeheer is verbeterd met uitzondering	De registratie en bewaking van wapens is in 2004 verbeterd en niet meer zorgelijk, waardoor de kwalificatie 'ernstig' niet meer van toepassing is. Het wa	Blijven toezien op de naleving van de aangescherpte procedures rond wapenbeheer. De taken, bevoegdheden en de registratie voor bij	De minister zegt toe dat deze problematiek een van de onderwerpen in het minimumprogramma bedrijfsvoering 2005 zal zijn.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		bijzondere categorieën wapens is geen sprake van ordelijk beheer.	penbeheer voldeed incidenteel nog niet aan de multolerantie.	zondere categorieën wapens helder maken.	
2003	01 KM, 02 KL en 03 KLu	<i>Munitiebeheer</i> Bij de meeste eenheden van de KM, de KL en de KLu zijn verschillen geconstateerd tussen voorraad en administratie. De kwaliteit van het munitiebeheer is voor een belangrijk deel afhankelijk van een goede taakuitoefening van decentrale munitiebeheerders.	De administraties worden niet adequaat bijgehouden. Ook zijn de procedures voor munitiebeheer in 2004 niet aangescherpt. De ingezette verbeteringen hebben in 2004 te weinig resultaat opgeleverd, waardoor deze onvolkomenheid nog steeds als ernstig gekwalificeerd wordt.	De procedures voor munitiebeheer aanscherpen en toezien op naleving door de decentrale munitiebeheerders.	Het munitiebeheer zal in het minimumprogramma bedrijfsvoering 2005 de hoogste prioriteit krijgen. Het begrip multolerantie zal nader gedefinieerd worden en er komt een beheersingssysteem. Ook verwacht de minister een positieve impuls door de in 2005 voorziene implementatie van een nieuw geautomatiseerd systeem.
2004	Defensie Telematica Organisatie (DTO)	<i>Materieeladministraties (agentschap DTO)</i> De materieeladministraties voldoen niet aan de minimumeisen van de baseline materieelbeheer. Vooral de betrouwbaarheid is een belangrijk knelpunt.	Doordat de eisen van de baseline materieelbeheer niet volledig geïmplementeerd zijn, zijn de materieelinventaris- en voorraadadministraties minder betrouwbaar.	De eisen van de baseline materieelbeheer strikter naleven.	De minister geeft aan dat de uitvoering van de verbeteracties reeds gestart is en dat deze zal doorlopen tot begin 2006.
Onvolkomenheden in de overige bedrijfsvoering					
1997	Defensiebreed	<i>Deskundigheid en beschikbare capaciteit financieel-economisch (IC) personeel</i> Door de grootschalige herstructurering vormt de bezetting van de IC-capaciteit ook in 2004 een knelpunt.	Als gevolg van de reorganisaties en capaciteitsproblemen zijn de IC-taken slechts gedeeltelijk uitgevoerd.	Ondanks de onderbezetting een kwalitatief en kwantitatief voldoende onderzoeksprogramma uitvoeren.	De minister is zijn toezegging uit 2003 nagekomen. De nieuwe IC-structuur is versneld per 1-1-2005 ingevoerd waarbij de bijbehorende formatie is ontzien in het kader van de taakstelling.
2004	Defensiebreed	<i>P&O 2000+ PeopleSoft (personeelssysteem)</i> De kwaliteit van de gegevens in het nieuwe personeelssysteem is onvoldoende gewaarborgd.	Er zijn te veel problemen met de consistentie en betrouwbaarheid van de basisadministraties en de op te leveren managementinformatie. Naar verwachting zal de kwaliteit pas begin 2006 op het vereiste niveau komen. Aangezien dit systeem ook dient als basisregistratie om gegevens naar andere belangrijke systemen aan	Maatregelen nemen om in 2005 de kwaliteit van de gegevens te borgen. Gegeven nota nemen van de geleerde lessen van de implementatie van dit systeem, ook voor de invoering van ERP-systemen die voor de komende jaren is gepland.	In overleg met de Audit Dienst Defensie is inmiddels een vangnetconstructie ingevoerd. Met de werking van deze constructie kan een voldoende betrouwbaarheid worden gerealiseerd, totdat het systeem aan alle eisen voldoet. De minister zegt ook toe de meest dreigende risico's te
			te leveren, wordt deze situatie aangemerkt als ernstige onvolkomenheid		inventariseren en deze in verbeterplannen met maatregelen op te nemen

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2003	Defensiebreed	<i>Betrouwbaarheid toprapportages</i> In de toprapportages worden structurele knelpunten onvoldoende gesignaleerd en naar oorzaak geanalyseerd, als gevolg van onvoldoende analyses naar oorzaken in eerdere deelrapportages.	Toprapportages geven in 2004 op onderdelen van het financieel beheer en materieelbeheer een te rooskleurig beeld. In de tweede helft van 2004 is proefgedraaid met een nieuw ontwikkeld informatiemodel. Dit model gaat de toprapportages in 2005 vervangen.	Het nieuwe management-controlsysteem invoeren, nadat de opgeleverde informatie gedegen is geanalyseerd en gecontroleerd.	Niet van toepassing. Het nieuwe management-controlsysteem is in januari 2005 ingevoerd (overigens nog niet voor alle aspecten).
Beleidsinformatie					
2003	Defensiebreed	<i>VBTB-conformiteit</i> De begroting 2004 biedt in hoofdlijnen goed inzicht. De aansluiting tussen begroting en jaarverslag is goed. Het jaarverslag biedt echter weinig zicht op de koppeling tussen doelen en besteding van middelen.	Het verwezenlijken van een geheel VBTB-conforme begroting en een daarop aansluitend jaarverslag zal nog aanvullende inspanning vergen.	Ter verbetering van de informatiewaarde van het jaarverslag de doelen verder concretiseren.	Dit punt zal in het minimumprogramma bedrijfsvoering 2005 opgenomen worden.
Afgerond in 2004					
1997	Defensiebreed (m.u.v. KLu en CO)	<i>Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)</i> Het punt is in de reguliere verbeteringsystematiek opgenomen en de implementatiefase is in 2004 bij de overige onderdelen van het ministerie gerealiseerd.	De implementatiefase bij alle krijgsmachtsdelen is afgerond. Deze zijn overgegaan tot de instandhoudingsfase.		
2001	KL/DGC (thans CSC)	<i>Materieelbeheer DGC</i> Dat de maatregelen in het Verbeterplan KL zijn geïmplementeerd en de verbeteracties intern binnen de KL zijn gevolgd, bracht de materieeladministratie op een aanvaardbaar niveau.	Door de in 2004 extra in gang gezette acties om de ernstige onvolkomenheden in 2003 terug te dringen, heeft de materieeladministratie een aanvaardbaar minimumniveau bereikt.		
2000	KL en DICO	<i>Verificatie</i> In de reguliere verbeteringsystematiek is verificatie in zijn algemeenheid opgenomen, specifiek het zorgdragen voor een actueel contractenregister.	De verificatie is eind 2004 niet meer belegd bij de KLu en DICO.		
2001	KM	<i>Magazijnvoorraadadministratie Marinobedrijf</i> Eind 2004 is er sprake van een beheerste situatie.	De betrouwbaarheid van de magazijnvoorraadadministratie is dusdanig verbeterd dat er eind 2004 sprake is		

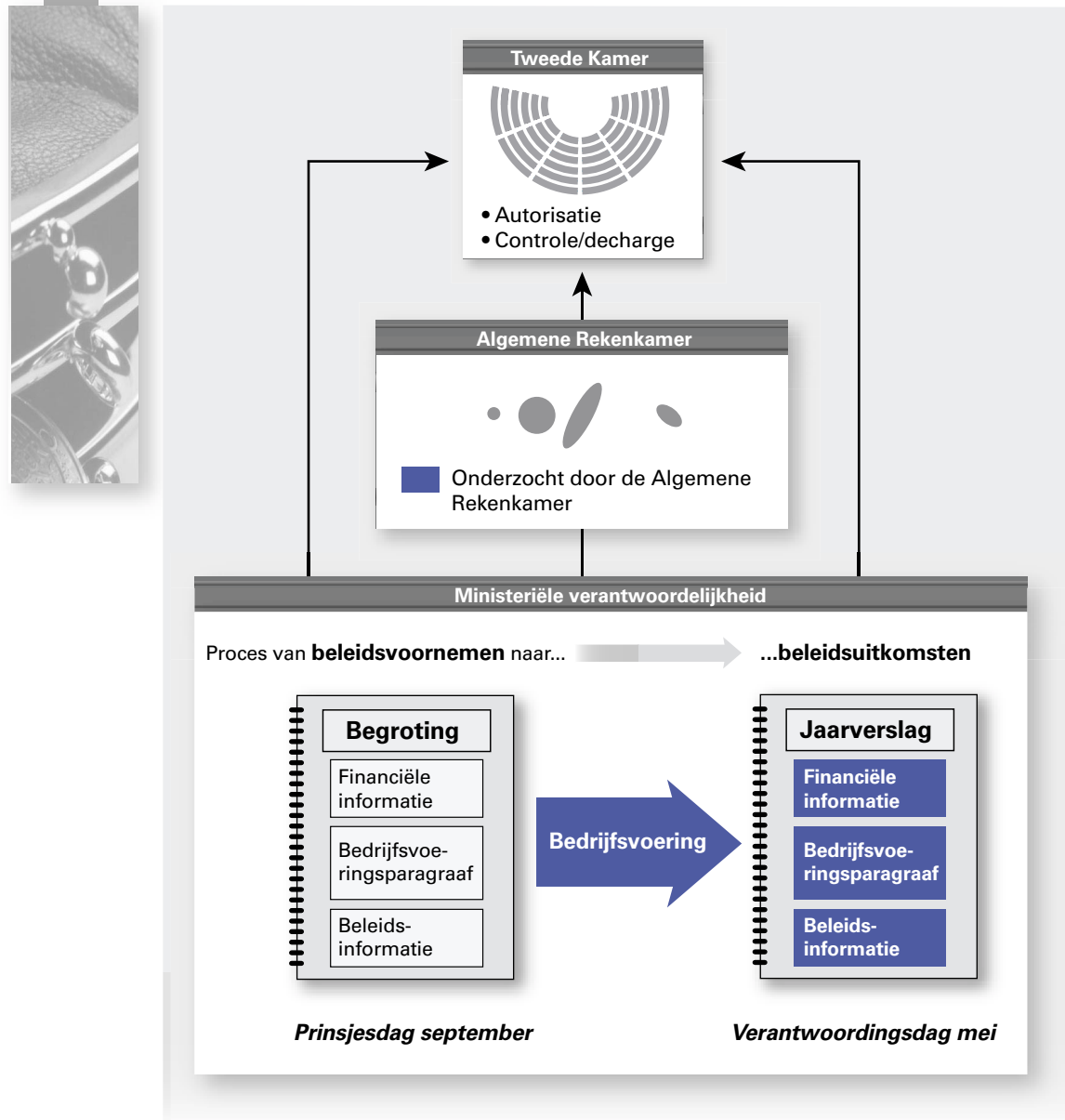
1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk X, het Ministerie van Defensie, voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie zij dat doet.

Begroting, jaarverslag en controle

Figuur 1



1.2 Het Ministerie van Defensie

Het ministerie draagt de verantwoordelijkheid voor:

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

Het Ministerie van Defensie is verdeeld in zes defensieonderdelen:

- Bestuursstaf (BS);
- Koninklijke Marine (KM);
- Koninklijke Landmacht (KL);
- Koninklijke Luchtmacht (KLu);
- Koninklijke Marechaussee (KMar);
- Commando Diensten Centra (CDC). Onder de CDC ressorteren drie baten-lastendiensten: Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGW&T), Defensie Telematica Organisatie (DTO) en sinds 1 januari 2005 de Paarse Restauratieve Organisatie (Paresto).

De uitgaven van het ministerie in 2004 bedragen € 7 552 miljoen. De verplichtingen bedragen € 9 032 miljoen en de ontvangsten € 392 miljoen.

Binnen het ministerie hebben zich in 2004 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Het Ministerie van Defensie bevindt zich in een van de grootste reorganisaties in zijn geschiedenis. Door de taakstelling in het Strategisch Akkoord en de maatregelen van de *Voorjaarsnota 2003* en het *Hoofdlijnenakkoord* belopen de structurele bezuinigingen vanaf 2006 in totaal circa € 380 miljoen.

Met de bestuurlijke vernieuwing heeft het Ministerie van Defensie gekozen voor een organisatiestructuur met een Bestuursstaf (BS), operationele diensten en ondersteunende diensten. De beleidsfuncties, ondersteunende functies en staffuncties worden aan de krijgsmachtdelen onttrokken. De transitie van de oude naar de nieuwe situatie is naar verwachting op 1 januari 2006 afgerond.

Met de bestuursvernieuwing is ook de concern control anders ingericht. De interne controle bij de defensieonderdelen wordt vanaf het centrale niveau gestuurd en bijgestuurd. In de Blauwdruk Controlveld is vastgelegd hoe de controle met ingang van 2005 wordt georganiseerd, en hoe de interne controleprocessen verlopen. De departementsleiding heeft deze blauwdruk vastgesteld op 21 april 2004.

Om te kunnen voldoen aan de financiële taakstellingen heeft het ministerie enkele generieke personele maatregelen getroffen. Deze ingrepen hebben het beoogde resultaat gehad: grote aantallen burgerpersoneel en militair personeel hebben in 2004 de organisatie verlaten. Er is overigens ook personeel uitgestroomd bij directies waar dit niet noodzakelijk en zelfs ongewenst is (bijvoorbeeld op financiële afdelingen en de Auditdienst Defensie), waardoor de toezichtfunctie is verzwakt.

De opgelegde taakstellingen betreffen niet alleen personeel in de staven, maar ook personeel in de operationeel uitvoerende eenheden.

In 2004 is tijdelijk minder beroeps bepaalde tijd personeel (BBT-personeel) ingestroomd. Het Ministerie van Defensie heeft overigens inmiddels onderkend dat de personele uitstroom in bepaalde gevallen heeft geleid

tot mismatches en heeft daarom per 1 januari 2005 de uitstroombevorderende maatregelen ingetrokken. Verder zal het ministerie BBT-personeel in 2005 intensiever gaan werven.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse 2004 en de Audit Actielijst (AAL) 2004 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Defensie. De Algemene Rekenkamer heeft aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

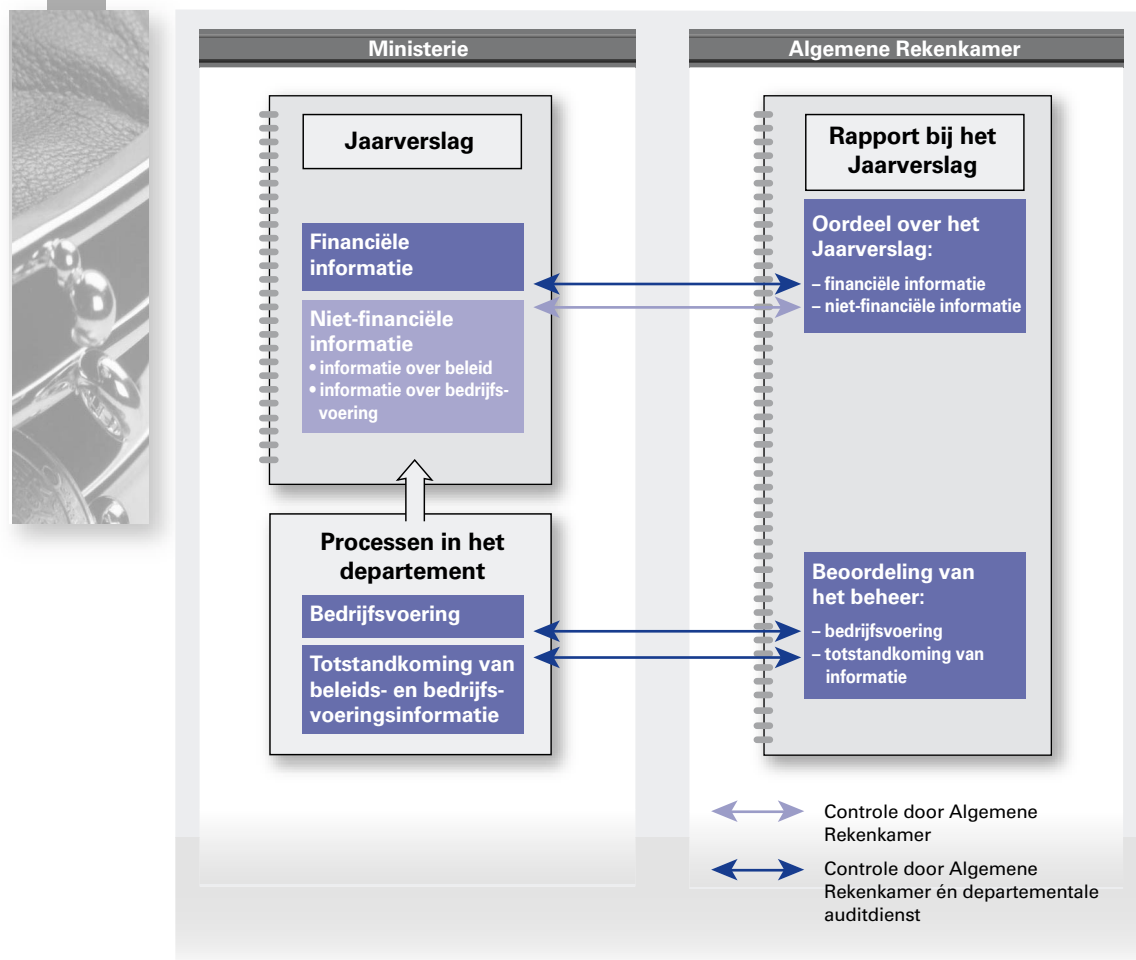
- financieel beheer en materieelbeheer bij alle defensieonderdelen;
- onderzoek centrale sturing en toezicht (concern controlling);
- bedrijfsvoeringsonderzoek crisisbeheersingsoperaties.

Personele uitgaven aan hogere ambtenaren bij het Rijk. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het kabinet. De resultaten van dit onderzoek staan in het rapport Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk, dat gepubliceerd is op 26 april 2005 (zie ook punt 3.1.5.3).

De Algemene Rekenkamer heeft zoals ieder jaar reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Dit doet zij om vast te kunnen stellen of zij bij haar oordeelsvorming gebruik kan maken van de werkzaamheden van de auditdienst.

Figuur 2 geeft weer wat de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en de departementale auditdienst zijn, en welke verschillen daartussen bestaan.

Figuur 2



1.4 Leeswijzer

Dit *Rapport bij het Jaarverslag 2004* van hoofdstuk X, het Ministerie van Defensie, omvat behalve een samenvatting en een inleiding twee hoofdstukken, te weten: Jaarverslag (hoofdstuk 2) en Beheer van het ministerie (hoofdstuk 3). Direct na de samenvatting is de Audit Actielijst 2005 (AAL 2005) opgenomen. Deze bouwt voort op de AAL 2004. De AAL laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Het overzicht meldt ook de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldbalans van het Ministerie van Defensie.

Tot slot bevat hoofdstuk 3, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering van het ministerie, het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in het beheer worden beschreven.

Dit rapport telt verder vijf bijlagen. In bijlage 1, 2 en 3 staan overzichten die de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven.

In bijlage 1 staan alle fouten en onzekerheden op een rij, in bijlage 2 de begrote en verantwoorde bedragen en in bijlage 3 de onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen en bijlage 5 is een verklarende woordenlijst.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk X, het Ministerie van Defensie, beoordeeld. Zij heeft onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreekt de Algemene Rekenkamer van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit de oordelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over bedrijfsvoering;
- informatie over beleid.

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen. De Algemene Rekenkamer komt tot deze oordelen op basis van bevindingen uit haar onderzoek.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van de acht artikeloverschrijdingen die in paragraaf 2.1. genoemd zijn.

Het Jaarverslag 2004 is mede door het achteraf alsnog aanbrengen van veel correcties moeizaam totstandgekomen. De Algemene Rekenkamer raadt het ministerie aan dit proces dan ook eerder in gang te zetten, in principe na de tweede suppletoire begroting van het lopende jaar.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan financiële informatie:

- rechtmatig totstandgekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- opgesteld overeenkomstig de verslaggevingseisen.

Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2004 van hoofdstuk X, het Ministerie van Defensie, voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de acht artikeloverschrijdingen die in deze paragraaf worden genoemd.

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat over het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van Defensie gaat het om de volgende twee baten-lastendiensten: de Defensie Telematica Organisatie (DTO) en de Dienst Gebouwen, Werken & Terreinen (DGW&T).

De artikeloverschrijdingen met betrekking tot de onzekerheden zijn grotendeels veroorzaakt doordat relevante bewijsstukken zoals contracten en prestatieverklaringen niet in de dossiers aanwezig waren dan wel dat de dossiers ontbraken. Dit is vooral veroorzaakt door de (eenmalige) implementatie naar het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) waardoor een groot aantal van de dossiers fysiek werden overgedragen van de verschillende defensieonderdelen naar het CBD.

De acht artikeloverschrijdingen hebben betrekking op:

- *Verplichtingen artikel 3 Koninklijke Luchtmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 5,6 miljoen, fouten, niet deugdelijk weergegeven € 10,6 miljoen, onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid € 3,2 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 1,3 miljoen.
- *Verplichtingen artikel 4 Koninklijke Marechaussee*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 3,3 miljoen, onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 0,3 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 3,6 miljoen.
- *Verplichtingen artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 1,1 miljoen, fouten, niet deugdelijk weergegeven € 7,7 miljoen, onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid € 8,7 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 12,6 miljoen.
- *Uitgaven artikel 3 Koninklijke Luchtmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 1,4 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 16,4 miljoen.
- *Uitgaven artikel 4 Koninklijke Marechaussee*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van van € 1,5 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 10,1 miljoen.
- *Uitgaven artikel 9 Crisisbeheersingsoperaties*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot het niet deugdelijk weergegeven van € 0,3 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 8,7 miljoen.
- *Uitgaven artikel 11 Internationale Samenwerking*
Hierbij gaat het om onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 7,2 miljoen.
- *Uitgaven artikel 60 Ondersteuning krijgsmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid voor een bedrag van € 0,3 miljoen, onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van € 20,2 miljoen en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van € 5,7 miljoen.

Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2004 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1

Bedragen van de verantwoordingsstaat 2004, Ministerie van Defensie (x € miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	9 032	7 552	392
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	58,0	71,8	0
Overige fouten en onzekerheden ²	26,0	14,7	1,8
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	84,0	86,5	1,8
Onzekerheid over de volledigheid ³	circa 0,5	circa 0,7	circa 6,3

¹ Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.

² Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau niet overschrijden.

³ Dit bedrag is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor goedkeuring van de verantwoording. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 1.366 miljoen respectievelijk € 268,7 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 2). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende Slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen belangrijke fouten en/of onzekerheden zijn met betrekking tot de rechtmatigheid en/of de deugdelijke weergave en/of het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2004 van het Ministerie van Defensie en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

De verplichtingen van in totaal € 243 miljoen die eerst op het verkeerde jaar geboekt waren, zijn alsnog gecorrigeerd in de rekening over 2004. Door deze acties heeft het ministerie de tolerantiegrenzen voor de rechtmatigheid, die gesteld zijn bij de controle van de jaarrekening, niet overschreden. Het *Jaarverslag 2004* is echter mede door deze correcties moeizaam totstandgekomen. De Algemene Rekenkamer adviseert het ministerie dit proces dan ook eerder in gang te zetten, in principe na de tweede suppletoire begroting van het lopende jaar.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2004 is opgebouwd, en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2004, Ministerie van Defensie (x € miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	31 306
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	15 363
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalanspost overschrijden (zie bijlage 1)	0
Overige fouten en onzekerheden	35,1
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	35,1
Onzekerheid over de volledigheid ²	circa 5,9

¹ Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

² Dit bedrag is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor goedkeuring van de saldibalans. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel. Voor de Rekening Courant Rijkshoofdboekhouding en de liquide middelen geldt een tolerantiegrens van 0%.

Het totaal aan openstaande voorschotten dat is afgerekend, bedraagt € 1 900 miljoen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Bij het Ministerie van Defensie gaat deze paragraaf over de volgende onderwerpen:

- de stand van zaken voor de ernstige onvolkomenheden zoals opgenomen in het RJV 2003;
- de knelpunten die zijn signaleerd in de vorm van een aantal risico's. Hierbij gaat het om transitierisico's bij het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD), Paresto en de herstructurering van de interne controleorganisatie. Overige risico's vormen de beveiliging van militaire objecten, P&O 2000+, financieel beheer Defensie ICT-uitvoeringsorganisatie (DICTU) en voorafgaand financieel toezicht.

Voortvloeiend uit de defensiebrede risicoanalyse heeft de auditdienst in opdracht van de secretaris-generaal (SG) in 2004 een onderzoek ingesteld naar de concept deelmededelingen bedrijfsvoering die de defensie-onderdelen hebben aangeleverd. Dit onderzoek was gericht op het beeld dat hierin werd geschetst over het financieel beheer en materieelbeheer over het jaar 2004.

De concept deelmededelingen bedrijfsvoering waren in eerste instantie te rooskleurig en zijn in de definitieve versies (deels) aangepast. De strekking van de bedrijfsvoeringsparagraaf die uiteindelijk in het jaarverslag is opgenomen, is mede gebaseerd op de onderliggende deelmededelingen, en strookt uiteindelijk wél met de controlebevindingen van de auditdienst.

Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2004* van het Ministerie van Defensie is op deugdelijke wijze totstandgekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de kwaliteit van beleidsinformatie kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid totstandkomt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderzoekt zij of de jaarverslagen «VBTB-conform» zijn. Dat is het geval wanneer de beleidsinformatie in de jaarverslagen een goed antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

- Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries zijn terug te vinden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het *Jaarverslag 2004* van het Ministerie van Defensie is op deugdelijke wijze totstandgekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De informatievoorziening betreffende de inzetgereedheid vormt de kern van de niet-financiële informatievoorziening bij Defensie. In 2004 heeft de Auditdienst Defensie mede op verzoek van de Chef Defensie Staf (CDS) een onderzoek verricht naar de kwaliteit van de systemen van deze informatievoorziening. De uit dit onderzoek voortvloeiende bevindingen zijn door Defensie overgenomen in de verbeterplannen. De Algemene Rekenkamer is verheugd met de aandacht binnen Defensie voor de kwaliteit van deze informatie.

VBTB-conformiteit

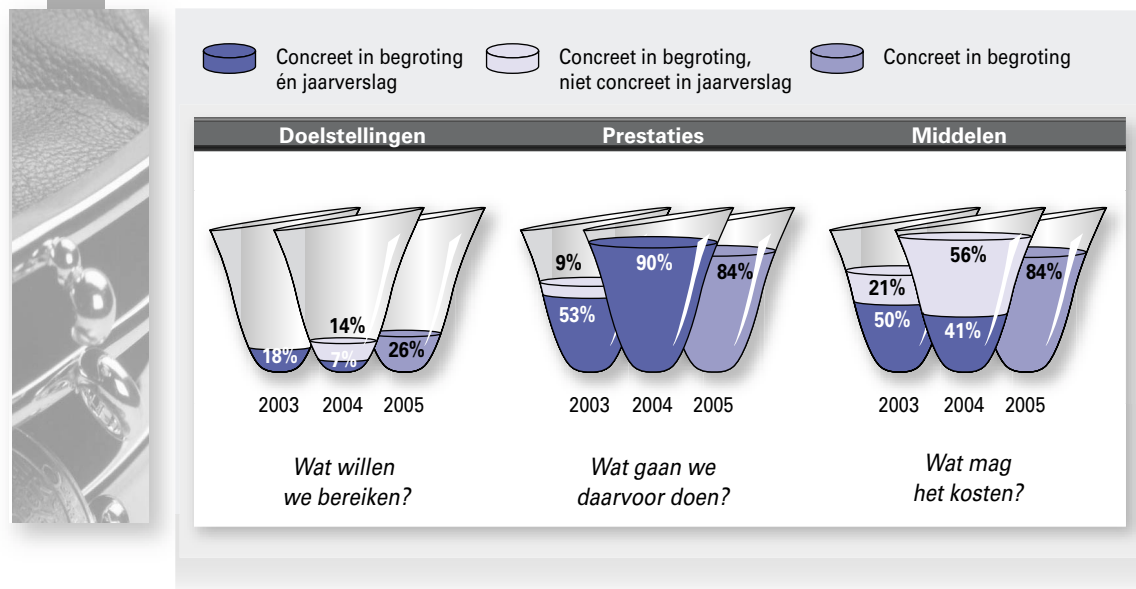
De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het ministerie in zijn jaarverslag concreet antwoord geeft op de drie H-vragen. Deze vraag is, per operationele doelstelling, onderzocht in samenhang met de beantwoording van de drie W-vragen in de Begroting 2004. Met concreet wordt bedoeld dat de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en/of uitgewerkt moeten zijn en dat de middelen te koppelen zijn aan de operationele doelstellingen.

Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien zijn de scores vergeleken met de scores voor de Begroting 2003 en het Jaarverslag 2003 en de Begroting 2005. De resultaten van dit onderzoek worden in de onderstaande figuur weergegeven.

Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Defensie

Figuur 3



Informatie over (maatschappelijke) doelen

Het ministerie heeft de vraag «Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?» in 7% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Dit is een lage score. Bij 93% van de operationele doelen ontbreekt het daarmee aan de uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Dit wil zeggen dat het ministerie het wel of niet behalen van deze doelstellingen niet inzichtelijk heeft kunnen maken in het verslag. Voor een deel ligt de verklaring hiervoor in de keuze de indeling in de begroting te laten aansluiten op de indeling in de krijgsmachtdelen. Dit maakt de sturing op maatschappelijke doelen lastiger en op prestaties eenvoudiger.

Opvallend is dat het ministerie voor 14% van de operationele doelen in de begroting 2004 wél concrete informatie geeft over de (maatschappelijke) doelen en in het Jaarverslag 2004 niet meer.

In de begroting 2005 gaat het niveau van de beantwoording van de W1-vraag enigszins omhoog. Dit biedt perspectieven voor een verbetering van de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005. Belangrijk is wel dat gezorgd wordt voor aansluiting tussen de informatie in de begroting en het jaarverslag.

Informatie over prestaties

De vraag «Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?» is in het jaarverslag concreet beantwoord (90%). Dit is een vooruitgang ten

opzichte van 2003. Het Jaarverslag 2004 biedt daarmee concreet inzicht in de realisatie van de beoogde prestaties.

De begroting 2005 laat een lichte daling van de score op de W1 vraag zien. Daarmee zou informatiewaarde van het Verslag 2005 iets achteruit kunnen gaan.

Informatie over de middelen

De vraag «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?», is in het jaarverslag slechts voor 56% van de operationele doelen concreet beantwoord. Dit is opvallend omdat in de begroting 2004 juist een aanzienlijke verbetering was bereikt. Voor 41% van de operationele doelen werd in de begroting 2004 nog wél concrete informatie opgenomen over de middelen, echter in het Jaarverslag 2004 niet meer. De verklaring hiervoor is dat in de begroting de uitgaven per operationele doel los van de andere financiële informatie werd gepresenteerd. Zou deze informatie gepresenteerd zijn in de tabel «budgettaire gevolgen van beleid», dan zou deze informatie automatisch zijn teruggekomen in het jaarverslag.

De score voor de begroting 2005 biedt wel perspectieven voor een verbetering van de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005, maar dan moet het ministerie de aansluiting tussen jaarverslag en begroting zien te behouden.

Aanbeveling

Ter verbetering van de informatiewaarde van het verslag zou de aandacht vooral nog uit moeten gaan naar verdere concretisering van de doelen door het kiezen van goede (en houdbare) effectindicatoren.

Voor concretere informatie over de middelen is het van belang de informatie in het Jaarverslag 2005 aan te laten aansluiten op de informatie in de begroting 2005. Hierin is het ministerie namelijk wel geslaagd de middelen concreet toe te lichten.

3 BEHEER MINISTERIE

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie. Bedrijfsvoering is de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie, bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer baseert haar oordelen op eisen die de CW 2001 stelt aan de onderdelen van de bedrijfsvoering.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1) en vervolgens de opgeloste onvolkomenheden (§ 3.2). In de conclusie is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties (§ 3.3). Daar wordt ook de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar weergegeven met een figuur.

3.1 (Ernstige) onvolkomenheden

De Algemene Rekenkamer constateert onvolkomenheden bij de volgende onderdelen:

- het financieel beheer defensiebreed (onvolkomenheden bij 7 (zowel beleids- als niet beleids) artikelen)¹;
- de kwaliteit en kwantiteit van Interne Controle (IC)-personeel (defensiebreed);
- de betrouwbaarheid van de toprapportages;
- het wapen- en munitiebeheer;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Landmacht (KL): Logistiek Bevoorradingsbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (LBBKL/KPU);
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Luchtmacht (KLu): Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht/ Logistieke Divisie Woensdrecht (LCKLu/LDW);
- de materieelinventarisadministraties defensiebreed;
- het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties;
- P&O2000+/PeopleSoft (het nieuwe personeelssysteem);
- de materieeladministraties agentschap Defensie Telematica Organisatie (DTO).

Hiervan merkt de Algemene Rekenkamer de volgende onderdelen aan als ernstige onvolkomenheden:

- het munitiebeheer;
- P&O2000+/PeopleSoft.

¹ In het RJV 2003 waren deze onvolkomenheden op (deel) aspecten van het financieel beheer uitgesplitst in plaats van op artikelniveau.

3.1.1 Financieel beheer

De Algemene Rekenkamer constateert dat defensiebreed het financieel beheer niet ordelijk is. Bij de zeven grotere (niet-)beleidsartikelen van het Ministerie van Defensie merkt de Algemene Rekenkamer dit aan als onvolkomenheden. Het betreft:

- 01 Koninklijke Marine (KM);
- 02 Koninklijke Landmacht (KL);
- 03 Koninklijke Luchtmacht (KLu);
- 04 Koninklijke Marechaussee (KMar);
- 09 Crisisbeheersingsoperaties;
- 60 Ondersteuning Krijgsmacht door Commando Diensten Centra (CDC), inclusief inhuur van derden en Paresto;
- 90 Algemeen (Bestuursstaf), inclusief inhuur van derden.

Eind 2004 was het financieel beheer bij deze artikelen niet ordelijk. Vooral de overgang van taken en dossiers van de defensieonderdelen naar het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) in het vierde kwartaal 2004 hebben de kwaliteit van het financieel beheer negatief beïnvloed. In 2003 heeft Defensie besloten het CBD op te richten, als een van de maatregelen van het project Samson. Tot concentratie van financiële processen is onder andere besloten om op dit taakgebied met minder personeel toe te kunnen. Op 1 oktober 2004 is het eerste regionale betaalkantoor in Den Haag van start gegaan, gevolgd door het regionale betaalkantoor Utrecht.

Het transitieproces van de defensieonderdelen naar het CBD heeft defensiebreed de nodige problemen opgeleverd. De belangrijkste knelpunten waren:

- onvolkomenheden in dossiers of zelfs zoekgeraakte dossiers en documenten bij zowel het CBD als de defensieonderdelen (het ging in eerste instantie om ruim een kwart van de dossiers benodigd voor de steekproef als gevolg van de fysieke verhuizing van deze dossiers van de defensieonderdelen naar het CBD);
- onduidelijkheid in de verantwoordelijkheden tussen CBD en de defensieonderdelen waardoor bepaalde beheertaken niet goed werden uitgevoerd, ondanks de heldere Service Level Agreements (SLA);
- achterstanden in de betalingen;
- toekenning van autorisaties in de Geïntegreerde Verplichtingen Kas Kosten Administratie (GVKKA) door het CBD zonder brondocumenten en bewaking.

De transitie naar het CBD heeft in 2004 zodanige knelpunten opgeleverd dat de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) moest ingrijpen om ernstige onvolkomenheden in de verantwoording 2004 te voorkomen. Desondanks hebben deze knelpunten ertoe geleid dat het financieel beheer in het laatste kwartaal 2004 is achteruitgegaan.

Naast de problemen met de oprichting van het CBD vormt de administratieve discipline een knelpunt. Bij meer dan de helft van alle gecontroleerde betalingen en verplichtingen zijn onvolkomenheden geconstateerd die te maken hebben met administratieve handelingen. Een groot aantal verplichtingen is niet op het juiste begrotingsjaar geboekt en/of niet voor het volledige bedrag verantwoord.

Ook heeft de Algemene Rekenkamer, evenals in 2003, defensiebreed onvolkomenheden geconstateerd in het Voorafgaand Financieel Toezicht (VFT). De onvolkomenheden betreffen bij diverse defensieonderdelen de summiere of ontbrekende dossiervorming en/of de registratie (bijhouden

welke dossiers getoetst zijn en wat de bevindingen hiervan waren). Hierdoor is niet zichtbaar hoe de dossiers getoetst zijn en wat de uitkomsten daarvan zijn. Daarnaast is er bij diverse defensieonderdelen onvoldoende toezicht op de volledigheid van de dossiers. Bepaalde posten van de saldibalans zoals de uitstaande voorschotten en verplichtingen, zijn niet voldoende beheerd en geanalyseerd. De verplichtingen van in totaal € 243 miljoen, die eerst op het verkeerde jaar geboekt waren, zijn alsnog gecorrigeerd in de rekening over 2004. De achteruitgang in het financieel beheer is ook zichtbaar in hoofdstuk 2 van dit Rapport bij het Jaarverslag. In paragraaf 2.1 wordt uiteengezet dat er in 2004 acht artikeloverschrijdingen zijn met betrekking tot de uitgaven en de verplichtingen ten opzichte van drie artikeloverschrijdingen in 2003.

In het eerste kwartaal 2005 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk (zie punt 3.1.5.3). Zij constateerde dat bij het Ministerie van Defensie vaker belangrijke brondocumenten niet in de personeelsdossiers zijn opgenomen.

In het Rapport bij het Jaarverslag 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden bij het proces van inhuur van derden bij de Defensie ICT-uitvoeringsorganisatie (DICTU) (artikel 60 Ondersteuning krijgsmacht). Hoewel verbeteringen zichtbaar worden in de tweede helft van 2004, is deze onvolkomenheid in het financieel beheer eind 2004 nog niet volledig weggenomen.

De Paarse Restauratieve Organisatie (Paresto) is begin 2004 aan de krijgsmachtdelen onttrokken en als piloteenheid ondergebracht bij het CDC. Dit past in de aanloop naar de status van baten-lastendienst per 1 januari 2005. In 2004 is een pilotevaluatie gehouden. Uit deze evaluatie is gebleken dat er voor 2004 geen sprake kon zijn van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij Paresto. Hierdoor is de oprichting van deze baten-lastendienst overigens niet uitgesteld, omdat wél aan de gestelde instellingscriteria werd voldaan. De organisatie stelde een verbeterplan op waarvan de acties moeten leiden tot een ordelijk en controleerbaar financieel beheer in 2005 en tot een goedkeurende accountantsverklaring bij de baten-lastendienst Paresto.

3.1.2 Materieelbeheer

In deze subparagraaf worden de materieelbeheeronderdelen beschreven waarbij de Algemene Rekenkamer (ernstige) onvolkomenheden heeft vastgesteld.

Wapenbeheer

Het Ministerie van Defensie zag het als een van zijn belangrijkste prioriteiten om het wapenbeheer op orde te brengen. Het ministerie stelt hoge eisen aan het wapenbeheer, de zogenoemde nultolerantie. Voor de reguliere wapens geldt dat afwijkingen tussen het aantal wapens in de administratie en de daadwerkelijk aanwezige wapens beperkt zijn tot enkele eenheden. De belangrijkste eenheid waar het wapenbeheer nog niet op orde is, is het Logistiek Bataljon van het Commando Korps Mariniers (CKMarns/GOEM/Logbat) van de KM. Overigens is er geen concrete aanwijzing voor vermissingen van wapens. Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer bij vrijwel alle eenheden afwijkingen geconstateerd. De bijzondere categorieën wapens zoals museumstukken, instructiewapens, wapens van derden en projectwapens worden nog niet ordelijk

beheerd. De taken en verantwoordelijkheden voor het beheer van deze wapens zijn vaak niet duidelijk en deze wapens zijn vaak niet (adequaat) geregistreerd. De situatie voor de reguliere wapens is niet meer zorgelijk. De Algemene Rekenkamer merkt het wapenbeheer voor de bijzondere categorieën wapens en bij de genoemde eenheid van de KM over 2004 aan als onvolkomenheid.

Munitiebeheer

Het munitiebeheer blijkt in de praktijk moeilijker op orde te brengen dan het wapenbeheer. Munitie heeft een hoge omloopsnelheid en wordt geregistreerd in diverse handmatige en geautomatiseerde administraties. Deze complexe manier van administreren leidt gemakkelijk tot accuratessefouten, waardoor de administratie geen goed inzicht meer geeft in de feitelijk aanwezige voorraad. Bij de KL, die het munitiebeheer in 2003 op orde had, is de kwaliteit van het beheer verminderd. De kwaliteit van het munitiebeheer is kwetsbaar en hangt voor een belangrijk deel af van de manier waarop decentrale munitiebeheerders hun taak uitoefenen. Bij de meeste eenheden zijn verschillen geconstateerd tussen voorraad en administratie. Er is nog geen sprake van ordelijk beheer bij de KM, KL en KLu. Omdat de procedures voor het munitiebeheer niet zijn aangescherpt en de administraties niet adequaat worden bijgehouden, merkt de Algemene Rekenkamer het munitiebeheer ook in 2004 als ernstige onvolkomenheid aan.

In 2003 merkte de Algemene Rekenkamer zowel het wapen- als het munitiebeheer aan als één ernstige onvolkomenheid. Omwille van de aansluiting met het RJV 2003 wordt het wapen- en munitiebeheer in het RJV 2004 ook als één ernstige onvolkomenheid opgenomen waarbij hierboven toegelicht is dat bij het wapenbeheer de kwalificatie ernstig inmiddels is komen te vervallen.

Materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties KL LBB/KPU en KLu LCKLu/LDW;

De Algemene Rekenkamer merkte de magazijnvoorraadadministratie van het Logistiek Centrum Koninklijke Landmacht (LCKLu/LDW) over 2003 als onvolkomenheid aan en bij het Landelijk Bevoorradersbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingbedrijf (LBB/KPU) over 2003 als ernstige onvolkomenheid. Het was in 2004 een belangrijke prioriteit van het Ministerie van Defensie om de magazijnvoorraden beter te administreren. Over 2004 bleek echter uit deelwaarnemingen dat bij LCKLu/LDW een afwijking bestond van 17% tussen de administratie en de daadwerkelijke voorraad. De afwijking in de administratie van LBB/KPU bedroeg op basis van deelwaarneming 28%. Hieruit blijkt dat bij zowel LCKLu/LDW als LBB/KPU de magazijnvoorraadadministratie nog niet betrouwbaar is. De verschillen tussen administratie en voorraad bij LCKLu/LDW en LBB/KPU worden voor een deel veroorzaakt door verouderde en vervuilde systemen die aan elkaar gekoppeld zijn. Bovendien zijn deze verouderde batchverwerkende systemen gekoppeld aan moderne realsystemen, waardoor bestandsverschillen ontstaan. Verder vormt accuratesse in de uitvoering van taken en de administratieve vastlegging een knelpunt. Bij zowel LCKLu/LDW als LBB/KPU zijn verbeteringen gerealiseerd door de knelpunten structureel aan te pakken, onder meer door in de komende jaren nieuwe systemen aan te schaffen. Hierdoor is bij deze grote bedrijven geen sprake meer van een onbeheerste situatie. Komen tot een betrouwbare voorraadadministratie is echter een langdurig proces en zal de komende jaren een knelpunt blijven, zolang de verouderde systemen nog gebruikt worden. De Algemene Rekenkamer merkt over 2004 de

magazijnvoorraadadministratie bij zowel LCKLu/LDW als LBB/KPU als onvolkomenheid aan.

Materieelinventarisadministraties defensiebreed

Naast de grote magazijnvoorraadbedrijven (zie de vorige paragraaf) heeft elke eenheid eigen toegewezen materieel, waarvoor administraties moeten worden bijgehouden. De Algemene Rekenkamer merkt deze materieelinventarisadministraties over 2004 defensiebreed als onvolkomenheid aan.

Op een eenheid van de Luchtmacht na was bij alle gecontroleerde eenheden de afwijking tussen de administratie en de fysiek aanwezige goederen 16% of hoger. Het belangrijkste knelpunt vormt de volledigheid van de administraties. Regelmatig werden goederen aangetroffen die niet in de administratie waren opgenomen. Onder deze onvolkomenheid valt ook de registratie van de apparaatgoederen in het systeem McMain (bij CDC), die in het RJV 2002 en 2003 steeds als afzonderlijke onvolkomenheid is aangemerkt. De problematiek met deze registratie was in 2004 nog niet opgelost. De Algemene Rekenkamer vraagt dan ook aandacht om de administratieve discipline te verbeteren.

3.1.3 Baten-lastendiensten

Materieeladministraties DTO

De materieeladministraties van de baten-lastendienst Defensie Telematica Organisatie (DTO) voldoet niet aan de minimumeisen van de baseline materieelbeheer. Vooral de betrouwbaarheid van de materieelinventaris en de voorraadadministraties is een belangrijk knelpunt. De oorzaken hiervan zijn:

- Er is geen geactualiseerde risicoanalyse.
- Diverse uitvoerende medewerkers zijn niet bekend met geldende procedures.
- Brondocumenten die ten grondslag liggen aan de registratie van voorraadsystemen, worden niet structureel bewaard.
- De administratieve organisatieprocessen (AO-processen) zijn verouderd.
- Een formeel vastgesteld telplan ontbreekt.

Bij DTO spelen omvangrijke projecten waarbij materieel van defensieonderdelen wordt overgenomen en verplaatst. Deze projecten, die nog niet zijn afgerond, hebben een belangrijke invloed op het toekomstig materieel en materieelbeheer van DTO. Door de genoemde knelpunten in de materieeladministraties voldoet DTO niet aan de minimumeisen van de baseline materieelbeheer. De Algemene Rekenkamer merkt de materieeladministraties bij DTO als onvolkomenheid aan.

3.1.4 Financieel beheer en materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties

Crisisbeheersingsoperaties uitvoeren is een van de drie hoofddoelstellingen van het Ministerie van Defensie. Het financieel beheer en materieelbeheer vormt al jarenlang een knelpunt bij crisisbeheersingsoperaties. Binnen het ministerie is en wordt veel gedaan om de problemen op het gebied van financieel beheer en materieelbeheer aan te pakken, maar tot op heden vertonen crisisbeheersingsoperaties onvolkomenheden. De Algemene Rekenkamer heeft gezocht naar de achterliggende oorzaken van de (al jarenlang) onderkende problemen en kwam tot de volgende bevindingen.

Doordat de militaire planning en voorbereiding is gekoppeld aan het politieke besluitvormingsproces, is de plannings- en voorbereidingstijd vaak te kort. Formeel mogen defensieonderdelen pas onomkeerbare verplichtingen aangaan ten laste van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) begroting, als de ministerraad daartoe heeft besloten. Dit betekent dat ze pas na de besluitvorming in de ministerraad (in de praktijk vaak pas na het debat hierover in de Tweede Kamer) met de voorbereiding kunnen starten. In de praktijk verkeren de krijgsmacht-delen daardoor in een spagaat tussen hun «can-do» mentaliteit en de verplichting om formele procedures na te leven. Onderhands gaan de krijgsmacht-delen toch al (noodgedwongen) verplichtingen aan waarbij ze (financieel) risico lopen, omdat er formeel nog geen mandaat is. Tijdens de deploymentfase zijn alle inspanningen erop gericht personeel en materieel te verzamelen en over te brengen naar het operatiegebied. Het (administratief) beheer komt noodgedwongen op de tweede plaats.

Andere oorzaken waardoor het financieel beheer en materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties onvolkomenheden vertonen, zijn:

- De (logistieke) systemen zijn verouderd en vereisen veel menselijke handelingen.
- Mede door de personeelsreductie als gevolg van de taakstelling is er nog maar weinig ervaren personeel dat goed bekend is met zowel oude (logistieke) systemen als complexe regelgeving (voorschriften en instructies).
- De militair die een missie uitvoert, is er primair op gericht alles voor elkaar te krijgen; (administratief) beheer komt later wel.
- De risicoanalyse van het financieel beheer en materieelbeheer wordt niet standaard vooraf gemaakt.
- Voor het financieel beheer en materieelbeheer is (zeer) gedetailleerde regelgeving aanwezig. Er ontbreekt echter een bruikbaar draaiboek, toegesneden op crisisbeheersingsoperaties. In 2005 wordt door defensie een nieuwe normenset ontwikkeld.
- De lering die getrokken is uit de uitgevoerde operaties, wordt op een goede manier vastgelegd en uitgezet binnen de defensieorganisatie. Het probleem is dat de noodzakelijke aanpassingen niet direct worden geïmplementeerd. Als voorbeeld geldt de invoering van een interim tracking-en-tracingsysteem, waarover binnen het Ministerie van Defensie nu al tien jaar wordt gesproken en dat pas begin 2005 bij enkele onderdelen in de vorm van een pilot is ingevoerd.

De Algemene Rekenkamer adviseert om voor crisisbeheersingsoperaties afzonderlijke (AO) procedures te beschrijven. De bestaande procedures zijn geënt op vreedetijd en zijn niet geschikt voor crisisbeheersingsoperaties, omdat de tijdsdruk daarbij veel groter is.

De Algemene Rekenkamer geeft haar oordelen op (beleids)artikelniveau. De onvolkomenheden in zowel het financieel beheer als het materieelbeheer schrijft zij daarom toe aan artikel 09 Crisisbeheersingsoperaties en niet aan de afzonderlijke defensieonderdelen, waar de feitelijke oorzaken voor deze onvolkomenheden liggen.

3.1.5 Overige bevindingen bedrijfsvoering

3.1.5.1 Concern control

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar RJV 2003 dat er knelpunten bestonden in zowel de aansturing van de concern control door het directoraat-generaal Financiën en Control (DGFC) als de opzet en de

werking van de control door de defensieonderdelen. De belangrijkste knelpunten waren de betrouwbaarheid van de bestuurlijke informatievoorziening en de onderbezetting van de interne controle.

Bestuurlijke vernieuwing

Met de bestuurlijke vernieuwing heeft het Ministerie van Defensie gekozen voor een organisatiestructuur met een bestuursstaf (BS), operationele diensten en ondersteunende diensten. De beleidsfuncties, ondersteunende functies en staffuncties worden aan de krijgsmachtdelen onttrokken. De transitie van de oude naar de nieuwe situatie is naar verwachting op 1 januari 2006 afgerond.

De rol van het DGFC als concern controller is versterkt door de verantwoordelijkheden op het gebied van beleidsbegroting en beleidsverantwoording te vergroten en te verdiepen, en door het concept van integraal management van alle defensieonderdelen te verlaten. De directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) wordt meer proactief in het financiële controleveld.

Kwaliteit en kwantiteit van IC-personeel (defensiebreed)

De minister van Defensie heeft naar aanleiding van de conclusies van de Algemene Rekenkamer de capaciteit voor IC-functies buiten de formele reductieslag gehouden. Ondanks deze toezegging stonden in 2004 de IC-taken onder druk door reorganisaties en capaciteitsproblemen. Op 1 januari 2005 bleek dat er een gemiddelde onderbezetting van 22% was voor controlefuncties.

Deze onderbezetting had tot gevolg dat het werkprogramma 2004 voor het financieel beheer bij enkele onderdelen in de defensieorganisatie slechts gedeeltelijk is uitgevoerd. Dit speelde vooral bij de KL en de KM, waar het onderzoeksprogramma nauwelijks is uitgevoerd. Daardoor zijn onvolkomenheden in het financieel beheer niet tijdig opgespoord.

Opheffen BEAU's/oprichting OIB

Als gevolg van de herinrichting Control (maatregel 4 van het Samson-project) zijn de bureaus Beleidsevaluatie & Audits (BEAU's) officieel per 1 januari 2005 opgeheven. Op 1 januari 2005 zijn daarvoor in de plaats bureaus Onderzoeken Interne Beheersing (OIB) ingericht. Deze capaciteit wordt geconcentreerd op het niveau van de nieuwe operationele commando's, de Commando Diensten Centra (CDC) en de Defensie Materieel Organisatie (DMO).

De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het taakveld OIB ligt bij de directie Beleidsevaluaties (DBE). DBE is functioneel verantwoordelijk voor de kwaliteit, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de OIB-functie binnen het Ministerie van Defensie. Vanaf 2005 stelt DBE de eisen en geeft de aanwijzingen voor onderzoeken door de OIB's. Over het jaar 2004 werd het onderzoek echter nog op de «oude» manier aangepakt.

Bestuurlijke informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer concludeerde in het RJV 2003 dat de betrouwbaarheid van de top rapportages onvoldoende gewaarborgd was. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer waren aanleiding voor de minister om in 2004 de betrouwbaarheid van de top rapportages te evalueren. De belangrijkste uitkomsten van deze evaluatie waren dat de informatie in de top rapportages over vooral de operationele inzet niet betrouwbaar was en dat de top rapportages veel niet-relevante informatie bevatten. In opdracht van de SG onderzocht de Audit Dienst Defensie (ADD) de (concept)mededelingen bedrijfsvoering, zoals opgenomen in de

toprapportages 2005–1, ingediend bij DGFC per 7 februari 2005. Uit dit onderzoek is gebleken dat in de toprapportages in eerste instantie een te rooskleurig beeld werd geschetst van het financieel beheer en materieel-beheer over het jaar 2004. De strekking van de bedrijfsvoeringsparagraaf die uiteindelijk in het jaarverslag werd opgenomen, strookte volgens het samenvattend rapport van de ADD uiteindelijk wel met hun bevindingen.

Nieuw managementcontrolsysteem

Binnen het DGFC hebben de directies Beleidsevaluatie (DBE) en Financieel-Economische Zaken (DFEZ) in 2004 een model ontwikkeld om te komen tot een nieuw managementcontrolsysteem. Het ontwikkelde informatiemodel wordt sinds de tweede helft van 2004 als pilot gebruikt. Het systeem is bedoeld om vast te stellen in welke mate beoogde doelstellingen zijn gehaald, geplande activiteiten zijn uitgevoerd en middelen volgens schema zijn gebruikt. Daarbij is proefgedraaid door maandelijks te rapporteren over personeel, materieel, financiën en gereedstelling van eenheden.

De informatie in deze rapportage wordt zo veel mogelijk op bestuursstaf-niveau rechtstreeks uit de bronsystemen gegenereerd om de departementsleiding van eenduidige informatie te voorzien.

Het voorstel voor de invoering van dit nieuwe managementcontrol-systeem is in april 2005 in het Departementaal Beraad goedgekeurd. Met de invoering van dit systeem vervallen de toprapportages.

Beleid-, planning- en begrotingsprocedure (BPB)

Het Ministerie van Defensie streeft naar integrale besturing die erop gericht is beleidsdoelen te halen, en naar een transparante samenhang tussen doelstellingen, activiteiten en middelen. Om de nieuwe defensie-organisatie effectief en doelmatig te kunnen sturen en beheersen is de beleid-, planning- en begrotingsprocedure (BPB) ontworpen. Deze BPB-procedure omvat het proces van beleidsontwikkeling tot en met beleidsverantwoording. De BPB-procedure vervangt het Integraal Defensie Planning Proces (IDPP).

3.1.5.2 P&O2000+/PeopleSoft

PeopleSoft is het nieuwe personeelssysteem dat het ministerie is gaan gebruiken. Het project P&O2000+, de pijler waarop de nieuwe personeels-organisatie steunt, bevat risico's voor de rechtmatigheid van de uitgaven en voor de integriteit. De kwaliteit van de gegevens in PeopleSoft is onvoldoende gewaarborgd. Binnenkort zal een nulmeting worden uitgevoerd om de kwaliteit van de gegevens in het pakket PeopleSoft vast te stellen. Op basis daarvan zal een vervolgslag worden uitgevoerd om de kwaliteit van de informatie te verbeteren en te waarborgen. Naar verwachting zal dit ertoe leiden dat begin 2006 de kwaliteit van de gegevens in PeopleSoft voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het ministerie in 2005 maatregelen moet nemen om ook in deze overgangsfase de kwaliteit van de gegevens te borgen. Er zijn op dit moment te veel problemen met de consistentie en betrouwbaarheid van de basisadministraties over personeel, en ook met de managementinformatie die opgeleverd moet worden. Omdat de gegevens uit dit systeem ook als basis gaan dienen voor andere systemen zoals het salarissysteem en het Geïntegreerde Verplichtingen Kas Kosten Administratie (GVKKA), ligt hier een groot afbreukrisico. De Algemene Rekenkamer merkt P&O2000+ dan ook aan als ernstige onvolkomenheid.

3.1.5.3 Beloning hogere ambtenaren bij het Rijk

In het eerste kwartaal 2005 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk. Zij constateerde onder andere dat bij het Ministerie van Defensie:

- veel stukken over de aanstelling (Koninklijk Besluit, aanstellingsakte) in het persoonsdossier ontbreken. De Algemene Rekenkamer is op grond hiervan onzeker of het salaris dat wordt uitbetaald, het juiste is;
- in het kader van de buitenlandtoelage eveneens vaak de noodzakelijke aanwijzing ontbreekt. Deze situatie wordt gekwalificeerd als onvolkomenheid in het beheer van de uitgaven;
- de persoonsdossiers niet ordelijk zijn.

De uitkomsten van het onderzoek naar de beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk zijn op 26 april 2005 gepubliceerd. Het ontbreken van brondocumenten in de dossiers is meegewogen in onder punt 3.1.1. onderkende zeven onvolkomenheden bij de verschillende defensieonderdelen in het financieel beheer. Deze onvolkomenheden zijn immers ook deels te wijten aan het niet compleet zijn van onderliggende dossiers.

3.2 Opgeloste onvolkomenheden

De volgende onderwerpen heeft de Algemene Rekenkamer in 2003 als onvolkomenheid aangemerkt, maar deze zijn in 2004 opgelost:

- Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR): het Ministerie van Defensie heeft de maatregelen uit de informatiebeveiligingsplannen geïmplementeerd en heeft eind 2004 de instandhoudingsfase bereikt.
- Magazijnvoorraadadministratie Marinebedrijf: bij een gezamenlijk onderzoek van de Audit Dienst Defensie (ADD) en de Algemene Rekenkamer is geconstateerd dat de problemen bij deze administratie grotendeels zijn opgelost en dat de voorraadverschillen aanzienlijk zijn gedaald.
- Materieelbeheer (administratie) bij de divisie Gevechtscommando KL, tegenwoordig Combat Support Command (CSC): uit onderzoek bleek dat de in gang gezette verbetermaatregelen deze administratie op een aanvaardbaar minimumniveau hebben gebracht.
- Verificatie KLu en verificatie DICO (thans CDC): de verificatiefunctie is niet meer belegd bij de KLu en DICO.

3.3 Conclusies

Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2004 van het Ministerie van Defensie hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- het financieel beheer defensiebreed (onvolkomenheid bij 7 (niet) beleidsartikelen);
- de kwaliteit en kwantiteit van IC-personeel (defensiebreed);
- de betrouwbaarheid van de toprapportages;
- het wapen- en munitiebeheer;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties KL: LBB/KPU;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties KLu: LCKLu/LDW;
- de materieelinventarisadministraties defensiebreed;
- het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties;
- P&O2000+/PeopleSoft;
- de materieeladministraties agentschap DTO.

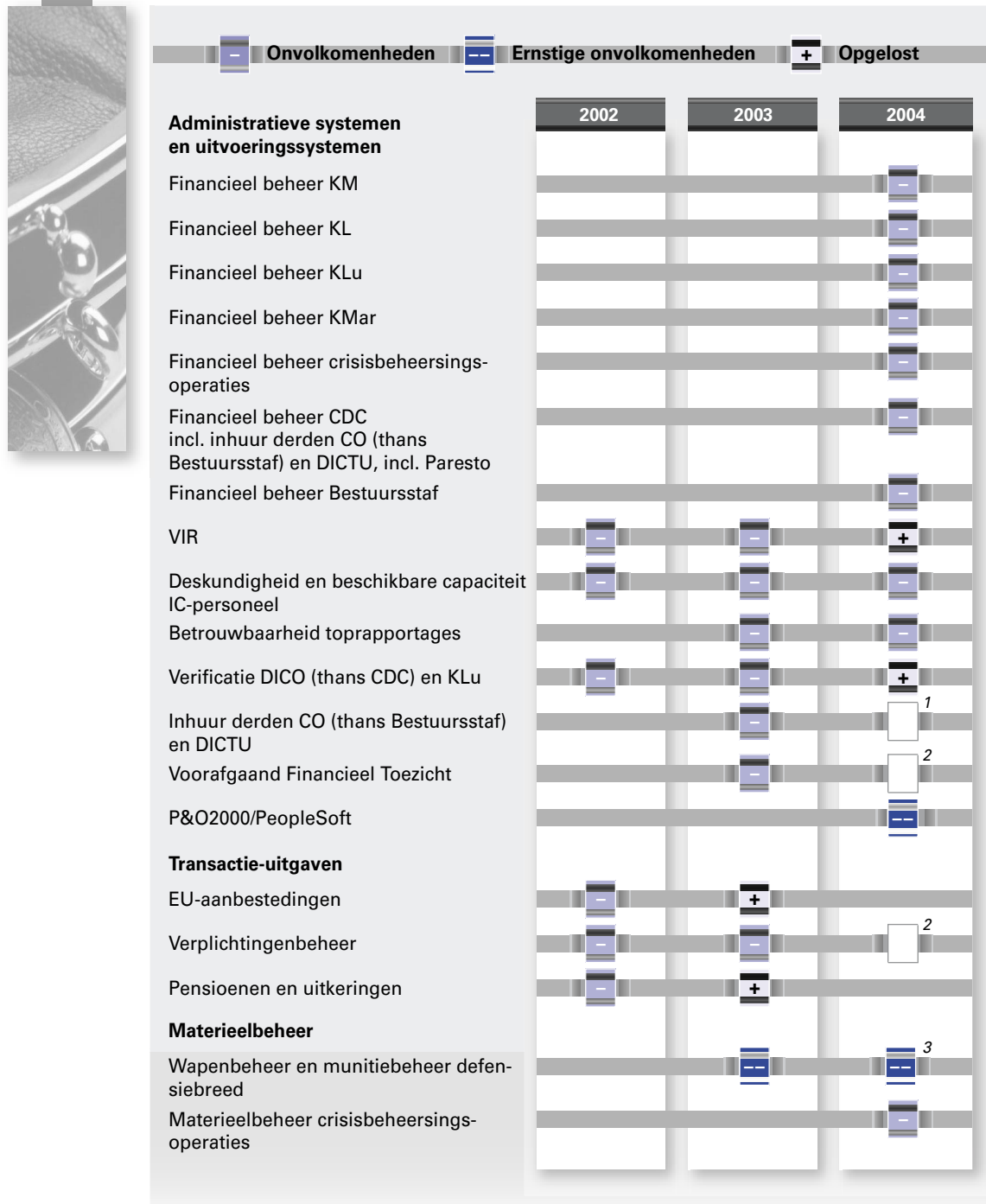
Hiervan merkt de Algemene Rekenkamer de volgende onderdelen als ernstige onvolkomenheden aan:

- het munitiebeheer;
- P&O2000+/PeopleSoft.

In 2003 merkte de Algemene Rekenkamer zowel het wapen- als het munitiebeheer aan als één ernstige onvolkomenheid. Omwille van de aansluiting met het RJV 2003 wordt het wapen- en munitiebeheer in het RJV 2004 ook als één ernstige onvolkomenheid opgenomen waarbij in § 3.1.2 wordt toegelicht dat bij het wapenbeheer de kwalificatie ernstig inmiddels is komen te vervallen.

Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2004 Defensie

Figuur 4



¹ Meegeteld bij CDC.

² Nu onder financieel beheer per artikel.

³ Het wapenbeheer is zondanig verbeterd dat dit eind 2004 niet meer als ernstige onvolkomenheid aangemerkt wordt, maar als onvolkomenheid.

Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2004 Defensie

Vervolg
figuur 4

	2002	2003	2004
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> Onvolkomenheden Ernstige onvolkomenheden Opgelost </div>			
Materieelbeheer			
Magazijnvoorraadadministratie KL: LBB/KPU			
Magazijnvoorraadadministratie KLu: LCKlu/LDW			
Magazijnvoorraadadministratie KM: Marinebedrijf			
KL: DGC (thans CSC)			
Materieelinventarisadministraties defensiebreed (incl. DICO, thans CDC implementatie McMain vanaf 2002)			
Agentschappen			
DTO-verwervingsfunctie			
DTO-EU-aanbesteding			
DTO-materieeladministraties			

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer in het vierde kwartaal 2004 is verslechterd. Eind 2004 was het financieel beheer defensiebreed niet ordelijk. Vooral de reorganisaties, de personele onevenwichtigheden en de transitie naar het CBD hebben de kwaliteit van het financieel beheer nadelig beïnvloed.

Over het materieelbeheer concludeert de Algemene Rekenkamer dat er in de eerste helft van 2004 sprake was van een lichte verbetering, die zich in de tweede helft van 2004 niet overal heeft doorgezet.

De grootschalige reorganisatie trekt een zware wissel op de hele defensieorganisatie en op het DGFC als concern controller in het bijzonder. Binnen het DGFC is in 2004 veel in gang gezet om de processen van de concern control te verbeteren. Het kost echter tijd voordat de in gang gezette processen de gewenste effecten sorteren.

De oprichting van het CBD en de nieuwe BPB-procedure zijn naar de mening van de Algemene Rekenkamer goede ontwikkelingen om het financieel beheer te verbeteren. De transitie naar het CBD heeft in 2004 echter zodanige knelpunten opgeleverd dat DFEZ moest ingrijpen om ernstige onvolkomenheden in de verantwoording over 2004 te voorkomen. Desondanks is door deze knelpunten het financieel beheer in het laatste kwartaal 2004 achteruitgegaan.

De Algemene Rekenkamer concludeert evenals in 2003 dat de kwantiteit en kwaliteit van IC-personeel een punt van zorg is. De onderbezetting heeft zijn weerslag gehad op de uitvoering van de onderzoeksprogramma's. Door de reorganisaties, personele reducties en veranderingen in verantwoordelijkheden als gevolg van het nieuwe besturingsmodel wordt het jaar 2005 wellicht nog moeilijker dan 2004. Alle aandacht zal in 2005 dan ook moeten worden gericht op de meest risicovolle aspecten van het financieel beheer en materieelbeheer.

De Algemene Rekenkamer concludeert evenals in 2003 dat in de top rapportages in een aantal gevallen belangrijke informatie ontbrak, waardoor in eerste instantie op onderdelen van de bedrijfsvoering een rooskleuriger beeld werd geschetst dan gerechtvaardigd was. Als de top rapportages worden vervangen door maandelijkse rapportages die zo veel mogelijk op bestuursstafniveau rechtstreeks uit de bronsystemen worden gegenereerd, is dit een goede manier om de juistheid van de informatie te borgen.

De Algemene Rekenkamer zal gezien de ernst en het aantal onvolkomenheden in 2004 de ontwikkelingen in zowel het financieel beheer als materieelbeheer in 2005 nauwlettend volgen. Bij het materieelbeheer weegt daarbij mee het feit dat reeds meerdere jaren (ernstige) onvolkomenheden zijn geconstateerd. Bij achteruitgang in het materieelbeheer in 2005 dan wel bij onvoldoende voortgang van de al in gang gezette (meerjarige) verbetertrajecten op 1 januari 2006 zal de Algemene Rekenkamer direct bezwaar maken. De Algemene Rekenkamer zal toetsen of aan de minimumeisen van baselines financieel beheer en materieelbeheer is voldaan. Ook zal zij aandacht besteden aan de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de kritische financiële en materieel-logistieke functies.

4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie heeft op 29 april 2005 gereageerd op het conceptrapport bij het jaarverslag van zijn ministerie. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie.

«Onderstaand treft u mijn reactie aan op de uitkomsten van het door u uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek bij het jaarverslag 2004 van mijn ministerie. Ik begin met een aantal algemene noties die de achtergrond vormen waartegen de staat van de bedrijfsvoering van Defensie moet worden gezien. Daarna ga ik in op de bevindingen waarop u in uw brief in het bijzonder mijn reactie vraagt en op enkele punten uit de Audit Actielijst.

Minimumprogramma Bedrijfsvoering 2005

Het Ministerie van Defensie bevindt zich momenteel in een periode waarin ingrijpende veranderingen worden doorgevoerd. Deze veranderingen hebben tot doel om van Defensie een doelmatiger en slagvaardiger organisatie te maken. In de huidige transitiefase kan dat echter, zoals ik reeds eerder heb voorzien én aan u heb medegedeeld, leiden tot een tijdelijke teruggang in de kwaliteit van het beheer. Dat deze teruggang pas ultimo 2004 optrad en niet eerder, is mij – maar ook de Auditdienst Defensie en het bureau Defensie van de Algemene Rekenkamer – meegevallen. Het onderstreept naar mijn mening het solide basisniveau van het defensiebrede beheer in 2004. Ik kan mij dan ook niet vinden in de wijze waarop u deze teruggang beschrijft. Er wordt in uw beschrijving onvoldoende gewag gemaakt van het feit dat we deze teruggang zelf al hadden zien aankomen en daarop hadden geanticipeerd met naar mijn mening afdoende maatregelen.

Gezien de eind 2004 geconstateerde teruggang én de veranderingen die nog op stapel staan, heb ik voor 2005 het Minimumprogramma Bedrijfsvoering in het leven geroepen. Dit minimumprogramma is de voortzetting van de aanpak die in 2004 bekend stond als de Ambitiebrief Bedrijfsvoering. In uw onderzoeksrapport mis ik een verwijzing naar deze ambitiebrief evenals de opmerking dat in 2004 op basis van risicobeoordeling doelgericht en afgewogen is gewerkt aan het opheffen van een aantal onvolkomenheden.

In het minimumprogramma wordt alle energie gericht op het wegwerken van (ernstige) onvolkomenheden en het vasthouden van een zodanige basiskwaliteit in het beheer dat een goedkeurende accountantsverklaring wordt verkregen. De defensieonderdelen stellen daartoe verbeterplannen op, die op centraal niveau worden beoordeeld. De realisatie van de verbeterplannen wordt bovendien strak gecontroleerd. Met uitzondering van de rechtmatigheid van begrotingsuitgaven accepteer ik overigens dat sommige onderdelen van het beheer die momenteel ordelijk zijn, minder aandacht krijgen en mogelijk tijdelijk een teruggang laten zien in kwaliteit. Een belangrijk onderdeel van het minimumprogramma, naast toezicht op voortgang van de verbetermaatregelen, is het richten van de audit- en onderzoekscapaciteit (door de Auditdienst Defensie en de afdelingen Onderzoeken Interne Beheersing van de defensieonderdelen) op die onderdelen van het beheer die onderwerp zijn van verbetermaatregelen. Hierdoor ben ik in staat direct in te grijpen als verbetermaatregelen niet het gewenste effect sorteren.

Momenteel wordt het minimumprogramma concreet ingevuld. Daarbij is afgesproken nauw contact te houden met het departementale bureau van

de Rekenkamer. Het is op dit moment nog niet mogelijk om voor alle onvolkomenheden specifieke maatregelen aan te geven. Wel zal het minimumprogramma gericht zijn op het wegnemen van in ieder geval de geconstateerde ernstige onvolkomenheden en het binnen de toleranties blijven die gelden voor rechtmatigheid en zekerheid. In tweede instantie is het programma gericht op overige onvolkomenheden en knelpunten die door de Algemene Rekenkamer, de Auditdienst Defensie en het lijnmanagement zijn geconstateerd.

Munitiebeheer

Het beheer van munitie heeft, net als het beheer van wapens, in 2004 bij alle krijgsmachtsdelen veel aandacht gekregen. Hoewel het beheer van munitie naar mijn mening aanzienlijk is verbeterd (vandaar dat ik in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag heb aangegeven dat wat mij betreft de term «ernstige onvolkomenheid» voor zowel het wapen- als het munitiebeheer niet meer van toepassing is), blijkt het in de praktijk moeilijker op orde te brengen dan het wapenbeheer. Dit hangt samen met het feit dat munitie een hogere omloopsnelheid kent en dat registratie plaatsvindt in diverse handmatige en geautomatiseerde administraties. Deze complexe manier van administreren leidt gemakkelijk tot accuratesefouten, waardoor de administratie geen goed inzicht meer geeft in de feitelijk aanwezige voorraad (inclusief locatie). De kwaliteit van het munitiebeheer is kwetsbaar en hangt voor een belangrijk deel af van een goede taakuitoefening door decentrale munitiebeheerders. In het Minimumprogramma Bedrijfsvoering heeft het munitiebeheer voor 2005 de hoogste prioriteit. Daartoe zal dit jaar onder meer de multolerantie, die u hanteert bij uw onderzoek, nader gedefinieerd worden, voor zowel voor de vredesbedrijfsvoering als voor crisisbeheersingsoperaties. Daarbij gaat de aandacht met name uit naar de inrichting van een beheersingssysteem dat tekortkomingen constateert, analyseert en corrigeert. Ook verwacht ik dat de in 2005 voorziene implementatie van een nieuw geautomatiseerd systeem een positieve impuls zal geven aan het munitiebeheer.

PeopleSoft

Ik deel uw zorg met betrekking tot PeopleSoft. In uw rapport geeft u aan dat de maatregelen die genomen zijn, ertoe zullen leiden dat de kwaliteit van de gegevens in PeopleSoft begin 2006 aan de eisen zal voldoen. Ik ben met u van mening dat tot die tijd maatregelen genomen moeten worden die tijdens de overgangsfase de kwaliteit van de gegevens moeten waarborgen.

Daarom is in overleg met de Auditdienst Defensie inmiddels een vangnetconstructie ingevoerd. Met de werking van deze constructie kan een voldoende betrouwbaarheid worden gerealiseerd, totdat het systeem aan alle eisen voldoet.

Ondertussen zal in het Minimumprogramma Bedrijfsvoering de voortgang van het verbeterplan met de hoogste prioriteit op centraal niveau bewaakt worden. Daartoe zal ik de meest dreigendste risico's met betrekking tot P&O2000+ inventariseren en in verbeterplannen met maatregelen beleggen. Deze verbeterplannen worden, net zoals de verbeterplannen voor financieel beheer en materieel beheer, met de Auditdienst Defensie en de Algemene Rekenkamer afgestemd op volledigheid en juistheid.

Financieel beheer defensiebreed

In uw appreciatie van het financieel beheer defensiebreed mis ik de notie dat, zo al sprake is van een verslechtering van de kwaliteit van het financieel beheer, deze naar alle waarschijnlijkheid niet structureel maar

tijdelijk van aard is. Bovendien baseert u uw oordeel met name op de overgang van taken en dossiers naar het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) in het vierde kwartaal, terwijl in de eerste drie kwartalen ook door de Algemene Rekenkamer geen onregelmatigheden over de gehele breedte van het financieel beheer zijn geconstateerd.

De concentratie van de betaalfunctie in het opgerichte CBD heeft, naast een doelmatigheidsbesparing, als beoogd effect de kwaliteit van het financieel beheer te verbeteren. Om dat te bereiken heb ik echter rekening gehouden met een tijdelijke teruggang in de kwaliteit van het beheer tijdens de overgangsfase van 87 betaalorganisaties naar één organisatie met zes regionale betaalkantoren. Daarom zijn vooraf passende maatregelen genomen, in de vorm van overdrachtsprotocollen en dienstverleningsovereenkomsten en een beschrijving van de administratieve organisatie van het CBD.

Tijdens het transitieproces naar het CBD, waarbij handhaving van de rechtmatigheid altijd voorop heeft gestaan, is Defensie, door grote inspanning van de verschillende betrokken diensten (zoals DFEZ, ADD, CDC en defensieonderdelen), binnen de tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid en zekerheid gebleven. Doordat een belangrijk deel van de transitie naar het CBD tijdens het laatste kwartaal van het jaar plaatsvond (en daarmee overlap vertoonde met de eindejaarscontrole van de ADD) is de indruk ontstaan dat de Interne Controle binnen Defensie gefaald heeft. Deze indruk is nadrukkelijk niet juist. Ook na het verkrijgen van de goedkeurende accountantsverklaring zijn maatregelen genomen en activiteiten uitgevoerd om het dossierbeheer bij het CBD verder op orde te krijgen. De tijdelijke problemen in het financieel beheer die gerelateerd zijn aan de oprichting van het CBD, zijn met maatregelen belegd en ter hand genomen. De aandacht van het CBD kan nu uitgaan naar het betalen van facturen binnen de gestelde termijnen. Thans wordt 90% van de facturen op tijd betaald; dit percentage moet uiteraard verder omhoog, maar is tegelijkertijd een in mijn ogen acceptabel percentage tegen de achtergrond van de ingrijpende reorganisatie die hiermee was gemoeid. De kwaliteit van het financieel beheer wordt in 2005 nauwlettend gemonitord, onder andere met behulp van een monitor financieel beheer die specifiek voor het CBD (betalingen) en de defensieonderdelen (verplichtingen) is ontwikkeld. Indien nodig zullen verdere verbeteringen in gang worden gezet.

Oprichting baten-lastendienst Paresto

Ik onderschrijf uw mening met betrekking tot het financieel beheer bij Paresto. Ook Paresto kampt momenteel met problemen uit het verleden die na de overgang van de bedrijfsvoering duidelijk zijn geworden. Inmiddels zijn maatregelen genomen om de administratie op orde te brengen en voldoet het handboek AO aan de eisen. Door de commandant CDC wordt een in december 2004 geaccordeerd verbeterplan uitgevoerd dat een doorlooptijd heeft tot augustus 2005. De directeur Paresto rapporteert maandelijks over de voortgang aan commandant CDC. Het plan is er vooral op gericht om aan de eisen voor een baten-lastendienst te voldoen. Interne controles helpen daarbij om snel inzichtelijk te hebben of aan deze eisen wordt voldaan.

In het verbeterproces is een aantal peilmomenten opgenomen waarbij de voortgang van het verbeterplan en de vooruitzichten op centraal niveau in beschouwing worden genomen. Indien noodzakelijk worden dan ook extra maatregelen genomen.

Materieelinventarisadministraties

Met betrekking tot de materieelinventarisadministraties constateert u

verschillen tussen de geadministreerde en werkelijke voorraad. Ik onderken deze verschillen en zeg toe dat dit een van de onderwerpen is in het Minimumprogramma Bedrijfsvoering. Overigens heb ik met enig genoeg kennis genomen van uw appreciatie dat ook u bij het materieelbeheer in meer algemene zin de afgelopen periode een licht stijgende lijn heeft waargenomen.

Materieeladministraties DTO

Met betrekking tot de materieeladministratie bij DTO stelt u dat deze niet voldoet aan de minimumeisen van de baseline. Ik wil u wijzen op de goedkeurende accountantsverklaring en bevindingen van de Auditdienst Defensie waarin is gesteld dat het materieelbeheer nog niet volledig voldoet aan de vereisten volgens de baseline. Het gaat evenwel niet om de betrouwbaarheid, maar met name om het niet volledig ordelijk zijn van de materieeladministratie. De bevindingen van de Auditdienst Defensie zijn reeds verwerkt in het verbeterplan versie april 2005 van zowel CDC als DTO. De uitvoering van de verbeteracties uit dit plan zijn reeds gestart en zullen doorlopen tot begin 2006.

Financieel beheer en materieelbeheer crisisbeheersingsoperaties

Ik onderschrijf de constatering die u doet met betrekking tot crisisbeheersingsoperaties, evenals een aantal van de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. Vorig jaar heb ik een onderzoek laten uitvoeren naar de regel- en controledruk zoals die tijdens uitzendingen wordt ervaren. Een van de beoogde resultaten van het daaruit voortkomende actieplan is nieuwe regelgeving aangaande financieel en materieelbeheer. Deze regelgeving zal meer zijn toegespitst op de specifieke omstandigheden waarin het beheer bij crisisbeheersingsoperaties plaatsvindt.

Tot slot

U geeft aan dat bij achteruitgang in het materieelbeheer in 2005 dan wel bij onvoldoende voortgang van de al in gang gezette (meerjarige) verbetertrajecten op 1 januari 2006 de Algemene Rekenkamer direct bezwaar zal maken. In mijn ogen strookt dit niet met uw constatering dat er in de eerste helft van 2004 juist sprake was van een lichte verbetering van het materieelbeheer, die zich in de tweede helft van 2004 echter niet overal heeft doorgezet. Daarbij zij nog aangetekend dat het Defensie gelukt is een onvolkomenheid bij het marinebedrijf weg te werken, waarvoor zowel Defensie als de Algemene Rekenkamer van mening waren dat dit meerdere jaren in beslag zou nemen. Ook heb ik meer inhoudelijke problemen met de gekozen formulering die impliceert dat iedere achteruitgang (hoe gering dan ook) tot een bezwaar zal leiden. Naar mijn mening zullen op ambtelijk niveau duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de concretisering van dit normenkader. Ik verzoek u dan ook om een nadere gedachtewisseling over wat onder «voldoende voortgang in de verbetertrajecten» zou moeten worden verstaan. Ook dit jaar zal Defensie blijven werken aan de verbetering van het materieelbeheer. De wijze waarop dit gebeurt, wordt in het minimumprogramma in detail uitgewerkt. Onderdeel van het minimumprogramma zal in elk geval niet zijn het structureel wegwerken van bestandsinconsistenties bij de grote materieelbedrijven. Ik acht het ondoelmatig om, met de implementatie van een defensiebreed Enterprise Resource Planning (ERP)-systeem in het vooruitzicht, te investeren in de verouderde systemen die uitfaseren. Totdat ERP is ingevoerd, zullen daarom maatregelen worden genomen waardoor de betrouwbaarheid van de administraties op een acceptabel niveau wordt gehouden. Met het Minimumprogramma Bedrijfsvoering wordt in mijn ogen een

goede basis gelegd om de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien. Ik verwacht met dit programma een teruggang in de bedrijfsvoering te kunnen voorkomen alsmede verbetering te kunnen bewerkstelligen op de meest risicovolle onderdelen. In juli zal ik, u net als in 2004, u de concrete doelen voor dit jaar doen toekomen en deze met uw medewerkers doen afstemmen.»

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Minimumprogramma bedrijfsvoering 2005

In tegenstelling tot wat de minister schrijft, is de Algemene Rekenkamer van mening, dat er eind 2004 geen sprake was van een solide basisniveau in het defensiebrede beheer. De minister geeft in zijn reactie aan dat hij de verslechtering heeft zien aankomen en hierop heeft geanticipeerd met naar zijn mening afdoende maatregelen. De Algemene Rekenkamer vindt echter dat de genomen maatregelen niet voldoende effect hebben gehad. Zij kan zich wel vinden in de systematiek van het werken met een minimumprogramma bedrijfsvoering. De concrete invulling hiervan, die naar verwachting in juli wordt vastgesteld, zal zij dan ook nauwlettend volgen.

Munitiebeheer

De Algemene Rekenkamer stelt met genoegen vast dat het munitiebeheer in 2005 opnieuw de hoogste prioriteit krijgt en zal de acties die de minister heeft aangekondigd, dan ook met belangstelling volgen.

PeopleSoft

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister de zorg met betrekking tot PeopleSoft deelt en diverse maatregelen in gang heeft gezet. Gezien de ernst van de problemen met betrekking tot PeopleSoft zal de Algemene Rekenkamer in 2005 de in gang gezette maatregelen intensief volgen en hierover rapporteren in het rechtmatigheidsonderzoek 2005.

Financieel beheer defensiebreed

De Algemene Rekenkamer geeft in § 3.1.1. aan dat de teruggang van het financieel beheer in het vierde kwartaal grotendeels te wijten is aan de eenmalige transitie naar het Centraal Betaalkantoor. Zij hoopt met de minister dat deze teruggang in de kwaliteit van het financieel beheer slechts van tijdelijke aard is. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de in opzet afdoende maatregelen die de minister in opzet genomen had, in de praktijk onvoldoende hebben gewerkt. Zij vraagt met name aandacht voor de administratieve discipline waaronder de aanlevering van complete betaaldossiers aan het CBD.

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de Monitor financieel beheer die specifiek voor het CBD (betalingen) en de defensieonderdelen (verplichtingen) is ontwikkeld.

Oprichting baten-lastendienst Pareto

De Algemene Rekenkamer stelt het op prijs dat de minister maatregelen heeft genomen om het financieel beheer bij Pareto te verbeteren. Zij zal de voortgang van de verbetermaatregelen monitoren.

Materieelinventarisadministraties

De Algemene Rekenkamer vraagt voor de materieelinventarisadministraties speciaal aandacht voor een gedegen analyse van de verschillen

tussen geadministreerde en werkelijke voorraad, zodat de structurele oorzaken van deze verschillen inzichtelijk worden. Zij beveelt aan de doelen, het bijbehorend normenkader en de in gang te zetten verbeteracties volgens SMART te formuleren in het minimumprogramma bedrijfsvoering.

Materieeladministraties DTO

De Algemene Rekenkamer merkt op dat het oordeel over het materieelbeheer niet onder de reikwijdte van de accountantsverklaring valt. De ordelijkheid en controleerbaarheid van deze administraties is evenwel onderdeel van de toets die de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer uitvoeren. De Algemene Rekenkamer zal de reeds in gang gezette verbeteracties in 2005 dan ook opnieuw beoordelen.

Financieel beheer en materieelbeheer crisisbeheersingsoperaties

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de afzonderlijke procedures voor crisisbeheersingsoperaties, waaraan het ministerie momenteel werkt, een positieve impuls aan het beheer kunnen geven.

Tot slot

De Algemene Rekenkamer stelt het op prijs dat de minister op alle belangrijke bevindingen heeft gereageerd. De Algemene Rekenkamer onderschrijft de systematiek van het minimumprogramma bedrijfsvoering als goede basis om de knelpunten in het financieel beheer en materieelbeheer op te lossen. Zij adviseert de doelen, het bijbehorend normenkader en de in gang te zetten verbeteracties volgens SMART te formuleren. De Algemene Rekenkamer wijst hierbij met nadruk op het belang van een structurele aanpak. Als het minimumprogramma bedrijfsvoering aan al deze eisen voldoet, zal de Algemene Rekenkamer dit mede gebruiken als normenkader voor het rechtmatigheidsonderzoek 2005.

De Algemene Rekenkamer kan zich volledig vinden in de keuze die de minister maakt om niet meer te investeren in verouderde systemen, met het oog op de implementatie van ERP. Dit betekent dat tot de invoering van de ERP-systemen bestandsinconsistenties zullen blijven bestaan bij de grote materieelbedrijven. Als het ministerie de aanvullende maatregelen die de minister heeft aangekondigd, voldoende uitvoert, zal de Algemene Rekenkamer geen bezwaar maken tegen de onvermijdelijke bestandsinconsistenties.

BIJLAGE 1

OVERZICHT BELANGRIJKE FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2004 IN HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

A: Verplichtingen

Artikel	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln. €)	Fout (mln. €)	Onzeke- heid (mln. €)	Totaal F+O (mln. €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledigheid (mln. €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
03	Koninklijke Luchtmacht	1 354,4	16,2	4,5	20,7	1,53 %	ja	0,2	
04	Koninklijke Marechaussee	418,4	3,3	3,9	7,2	1,71 %	ja		
60	Ondersteuning krijgsmacht	1 595,8	8,8	21,3	30,1	1,89 %	ja	0,3	
Totaal		3 368,6	28,3	29,7	58,0			0,5	

B: Uitgaven

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
01	Koninklijke Marine						nee		
03	Koninklijke Luchtmacht	1 136,3	1,4	16,4	17,8	1,57%	ja	0,7	
04	Koninklijke Marechaussee	356,8	1,5	10,1	11,6	3,25 %	ja		
09	Crisisbeheersings-operaties	243,2	0,3	8,7	9,0	3,69 %	ja		
11	Internationale samenwerking	137,4	0	7,2	7,2	5,27 %	ja		
60	Ondersteuning krijgsmacht	1 383,2	0,3	25,9	26,2	1,89 %	ja		
Totaal		3 256,9	3,5	68,3	71,8			0,7	

C: Ontvangsten

Art	Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
01	Koninklijke Marine						nee	4,9	
03	Koninklijke Luchtmacht						nee	0,9	
04	Koninklijke Marechaussee						nee	0,2	
60	Ondersteuning krijgsmacht						nee	0,3	
Totaal		0	0	0	-> overzicht 1			6,3	

D: Saldibalans

Debet/ Credit	Omschrijving balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Debet	Uitgaven buiten begrotingsverband						nee	5,9	

Gecorrigeerd totaal

0	0	0	0	0	overzicht 2			5,9	
---	---	---	---	---	-------------	--	--	-----	--

E: Afgerекende voorschotten

Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln. €)	Fout (mln. €)	Onzekerheid (mln. €)	Totaal F+O (mln. €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
1 Afgerекende voorschotten	1 900	0	1,5	1,5	0,1	nee	
Totaal	1 900	0	1,5	1,5			

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer in de financiële informatie van het jaarverslag heeft geconstateerd. Het gaat om fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag.

De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

- voor artikelen < € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag (voor de saldi balans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldi balans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldi balans: per individuele post).

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden (exclusief onzekerheid over volledigheid).

Tegen fouten en onzekerheden kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken op grond van artikel 88 CW 2001.

BIJLAGE 2

OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN IN HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

(bedragen x € 1 000)

	Uitgaven				Verplichtingen				
	Begroting 2004 (€ x 1000) (stand bij 2 ^e supp)	Verantwoording 2004 (€ x 1000)	verschil		Begroting 2004 (€) (stand bij 2 ^e supp)	Verantwoording 2004 (€)	verschil		
			abs (€)	%			abs (€)	%	
<i>Beleidsartikelen:</i>									
Art 01 Koninklijke Marine	1 093 717	1 117 461	23 744	2,13%	1 149 901	1 111 284	-38 617	-3,48%	
Art 02 Koninklijke Landmacht	1 621 600	1 811 140	189 540	10,47%	1 669 968	2 771 479	1 101 511	39,75%	
Art 03 Koninklijke Luchtmacht	1 130 512	1 136 275	5 763	0,51%	1 360 930	1 354 379	-6 551	-0,49%	
Art 04 Koninklijke Marechaussee	353 147	356 833	3 686	1,04%	361 697	418 351	56 654	13,55%	
Art 09 Vredesoperaties	229 157	243 196	14 039	5,78%	229 157	245 144	15 987	6,53%	
Art 10 Civiele taken	27 027	34 921	7 894	22,61%	27 180	40 626	13 446	33,10%	
Art 11 Internationale samenwerking	152 256	137 444	-14 812	-10,78%	152 444	122 814	-29 630	-24,13%	
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>									
Art 60 Ondersteuning krijgsmacht	1 359 171	1 383 206	24 035	1,74%	1 428 925	1 595 833	166 908	10,46%	
Art 70 Geheime uitgaven	1 421	925	-496	-53,63%	1 421	925	-496	-53,63%	
Art 80 Nominaal en onvoorzien	286 286	0	-286 286		286 286	0	-286 286		
Art 90 Algemeen	1 353 488	1 330 115	-23 373	-1,76%	1 359 633	1 371 472	11 839	0,87%	
Totaal	7 607 782	7 551 516	-56 266		8 027 542	9 032 307	1 004 765		
Totaal overschrijdingen		268 701				1 366 345			

**OVERZICHT BEDRIJFSVOERING 2004 (ONVOLKOMENHEDEN IN
HET FINANCIËEL BEHEER, HET MATERIEELBEHEER EN DE
DAARTOE BIJGEHOUDEN ADMINISTRATIES BIJ HET MINISTERIE
VAN DEFENSIE)**

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Toelichting in paragraaf
		nr	omschrijving	
Financieel beheer KM	2004	01	Veel aspecten	3.1.1.
Financieel beheer KL	2004	02	Veel aspecten	3.1.1.
Financieel beheer KLu	2004	03	Veel aspecten	3.1.1.
Financieel beheer KMar	2004	04	Veel aspecten	3.1.1.
Financieel beheer crisisbeheersings-operaties	2004	09	Veel aspecten	3.1.1. en 3.1.4
Financieel beheer CDC (aspect inhuur derden DICTU)	2004 (2003)	60	Veel aspecten	3.1.1.
Financieel beheer Algemeen Deskundigheid en beschikbaarheid FEZ- en IC-personeel	2004	90	Veel aspecten	3.1.1.
Betrouwbaarheid toprapportages	1997		Alle onderdelen	3.1.5.1
P&O 2000/Peoplesoft	2003		Alle onderdelen	3.1.5.1
Wapen- en munitiebeheer	2004		Alle onderdelen	3.1.5.2
Magazijnvoorraadadministratie KL	2003		Alle onderdelen	3.1.2
Magazijnvoorraadadministratie KLu	2001	02	KL/LBBKL/KPU	3.1.2
Materieelbeheer crisisbeheersings-operaties	2001	03	LCKLu/LDW	3.1.2
Materieeladministraties (aspect McMain/DICO)	2004 (2002)	09 (60)	Vredesoperaties 3.1.4	
Materieeladministratie DTO	2004		Alle onderdelen (CDC)	3.1.2
			Agentschap DTO	3.1.3

Bovenstaande tabel geeft alle (ernstige) onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd en die haar (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden. Deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer aan als «potentiële bezwaargevallen». De Algemene Rekenkamer kan eventueel bezwaar maken tegen deze onvolkomenheden op grond van Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.

AAL	Audit Actie Lijst
ADD	Audit Dienst Defensie
AO	Administratieve organisatie
BBT	Beroeps Bepaalde Tijd
BEAU	Beleidsevaluatie & Audits
BPB	Beleid-, planning- en begrotingsprocedure
BS	Bestuursstaf
CBD	Centraal Betaalkantoor Defensie
CDC	Commando Diensten Centra
CKMarns	Commando Korps Mariniers
CSC	Combat Support Command
CVBKL	Centraal Bevoorradingssysteem Koninklijke Landmacht
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale Accountantsdienst
DBE	directie Beleidsevaluaties
DGC	divisie Gevechtssteun Commando
DGFC	directoraat-generaal Financiën en Control
DFEZ	directie Financieel-Economische Zaken
DGW&T	dienst Gebouwen, Werken en Terreinen
DICO	Defensie Interservice Commando
DICTU	Defensie ICT-uitvoerings organisatie
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DTO	Defensie Telematica Organisatie
DS	Defensie Staf
FEZ	Financieel-Economische Zaken
GOEM	Groep Operationele Eenheden Mariniers
GVKKA	Geïntegreerde Verplichtingen Kas Kosten Administratie
IC	Interne controle
IDPP	Integraal Defensie Planning Proces
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
KM	Koninklijke Marine
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPU	Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf
LBBKL	Landelijk Bevoorradingbedrijf Koninklijke Landmacht
LCKLu	Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht
LDW	Logistieke Divisie Woensdrecht
Logbat	Logistiek Bataljon
NFBI	Niet-financiële beleidsinformatie
OIB	Onderzoeken Interne Beheersing
Paresto	Paarse Restauratieve Organisatie
P&O	Personeel en Organisatie
RMO	Rechtmatigheidsonderzoek
RJV	<i>Rapport bij het Jaarverslag</i>
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SG/DG	secretaris-generaal/directeur-generaal
SLA	Service Level Agreement
TK	Tweede Kamer
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VFT	Voorafgaand Financieel Toezicht
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Accountantsrapport

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarverslag van een departement dan wel het jaarverslag van het Rijk.

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het departementale jaarverslag. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften, en bevat daarnaast ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

Administratieve systemen

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baseline financieel beheer en materieelbeheer

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies Financieel-Economische Zaken toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing ook het management te betrekken.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale (buiten)diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Begrijpelijkheid

Norm voor vorm en presentatie van het jaarverslag van departementen. Informatie moet helder en eenvoudig gepresenteerd worden. Dit wordt bevorderd als er een duidelijke structuur is, als de informatie eenduidig is, als de informatie niet teveel vaktermen bevat, als het zelfstandig leesbaar is en zonodig duidelijke verwijzingen bevat. Ook is het belangrijk dat er een helder onderscheid is tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

Beleidsprioriteiten

Speerpunten in het beleid van de minister. Deze kunnen gebaseerd zijn op het regeerakkoord en/of afspraken met de Tweede Kamer. Over de beleidsprioriteiten wordt apart verslag gedaan in het beleidsverslag.

Bestuurskosten

Uitgaven waarmee de top van het ministerie zich persoonlijk bemoeit of die rechtstreeks aan de top ten goede komen.

Betrouwbaarheid

Norm voor zowel de informatie in het jaarverslag van een ministerie zelf, als voor het proces van informatieverzameling en informatieverwerking. De informatie moet een getrouwe weergave vormen van hetgeen zij beoogt weer te geven. Dat wil zeggen: de informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten en dient evenwichtig te zijn. Om betrouwbare informatie te kunnen krijgen, moet er goed gemeten worden en moet herhaalde meting tot hetzelfde resultaat leiden. Ook validiteit speelt een rol: er moet gemeten worden wat men beoogt te meten. Verder kan de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen een rol spelen.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

Conformiteit aan wettelijke regels (voor de inhoud)

De vereiste dat de beleidsinformatie van een ministerie voldoet aan bepaalde regels en richtlijnen. Een van de belangrijkste richtlijnen is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Hierin is vastgelegd dat (a) de kwaliteit van de systemen van reguliere

prestatiegegevens en (b) de aanwezigheid van (en de onafhankelijkheid van) evaluatieonderzoek vast te stellen moeten zijn aan de hand van beschrijvingen van het systeem, de administratieve organisatie en/of de onderzoeksdossiers.

Conformiteit aan wettelijke regels (voor vormvereisten)

De presentatie van de informatie in het jaarverslag van een ministerie moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat belast is met de controle van het financieel beheer van het departement en de verantwoording daarover. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

Financieel Jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Deze vormen samen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in onjuistheden en onvolledigheden.

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. Hiermee legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie.

M&O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Deze definitie is gebaseerd op het besluit Materieelbeheer 1996.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over het financieel beheer van een ministerie. Het oordeel onzeker wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Overdrachtsuitgaven

Subsidies en specifieke uitkeringen.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Instelling die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Review

De beoordeling van de controle die is uitgevoerd door de departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.