
Vergaderjaar 2005–2006

30 550 X

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie
2005**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE
VAN DEFENSIE (X)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 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 2006		10
1	Inleiding	14
1.1	Rapport bij het jaarverslag	14
1.2	Het Ministerie van Defensie	15
1.3	Opzet van het onderzoek	16
1.4	Leeswijzer	16
2	Jaarverslag	17
2.1	Financiële informatie en saldibalans	17
2.1.1	Oordeel financiële informatie	17
2.1.2	Oordeel saldibalans en toelichting	19
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	20
2.2.1	Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	21
2.3	Informatie over beleid	21
2.3.1	Oordeel informatie over beleid	21
2.3.2	VBTB-toets	21
2.3.3	Informatie over «explosievenopruiming» nader beschouwd	24
3	Bedrijfsvoering	26
3.1	Onvolkomenheden	26
3.1.1	Financieel beheer	27
3.1.2	Materieelbeheer	28
3.1.3	Deskundigheid en beschikbare capaciteit IC-personeel	31
3.1.4	Personeelsadministratiesysteem PeopleSoft	32
3.1.5	Baten-lastendiensten	32
3.2	Conclusies	34
3.2.1	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties	34
3.2.2	Conclusies overige bedrijfsvoering	34
3.2.3	Ontwikkeling bedrijfsvoering	34
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	39
4.1	Reactie minister	39
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	42
Bijlage 1	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005	45
Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden 2005	46
Bijlage 3	Overzicht onvolkomenheden 2005	49
Bijlage 4	Gebruikte afkortingen	50
Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	51

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten deze resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 7 693 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 7 219 miljoen, en de ontvangsten € 427,8 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet niet geheel aan de eisen die de CW 2001 stelt. Het totaalbedrag aan fouten aangetroffen in de stroom verplichtingen bedroeg € 89,7 miljoen. Ten opzichte van de tolerantie van 1%, te weten € 72,2 miljoen, is dit een overschrijding van de totaal tolerantie voor de verplichtingen met € 17,5 miljoen.

Daarnaast zijn er negen artikeloverschrijdingen:

- verplichtingen artikel 1 Koninklijke Marine;
- verplichtingen artikel 2 Koninklijke Landmacht;
- verplichtingen artikel 3 Koninklijke Luchtmacht;
- verplichtingen artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht;
- uitgaven artikel 1 Koninklijke Marine;
- uitgaven artikel 2 Koninklijke Landmacht;
- uitgaven artikel 4 Koninklijke Marechaussee;
- uitgaven artikel 9 Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties;
- uitgaven artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht.

Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer constateert onvolkomenheden bij de volgende onderdelen:

- het financieel beheer defensiebreed (onvolkomenheden bij zeven artikelen);
- het wapen- en munitiebeheer defensiebreed;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Landmacht (KL): Landelijk Bevoorradersbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf en Algemeen Goederen Bedrijf (LBB/KPU en LBB/AGB);
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Luchtmacht (KLu): Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht/ Logistieke Divisie Woensdrecht (LCKlu/LDW);
- de materieelinventarisadministraties defensiebreed;
- het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties;
- de deskundigheid en beschikbare capaciteit van interne controle (IC-)personeel defensiebreed;
- het personeelsadministratiesysteem PeopleSoft;
- de voorraad- en materieeladministratie agentschap Defensie Telematica Organisatie (DTO);

- de betrouwbaarheid informatievoorziening DTO;
- het financieel beheer agentschap Paresto (Paarse restauratieve Organisatie).

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer defensiebreed, inclusief het agentschap Paresto, over 2005 niet ordelijk was. Hoewel er sprake is van een lichte verbetering moest evenals in 2004 ook nu de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) ingrijpen om ernstige onvolkomenheden in de verantwoording over 2005 te voorkomen. De problemen worden vooral veroorzaakt door de grootschalige reorganisatie binnen het Ministerie van Defensie. Hierdoor bestaat er bij de diverse defensieonderdelen onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook de administratieve discipline vormt een knelpunt.

Het materieelbeheer vertoont ook over 2005 een wisselend beeld. Wij constateren dat het Ministerie van Defensie grote inspanningen heeft geleverd om het materieelbeheer te verbeteren. Op onderdelen hebben deze inspanningen daadwerkelijk tot verbeteringen geleid, maar er zijn geen onvolkomenheden opgelost. De achteruitgang in het materieelbeheer bij KPU zorgde er zelfs voor dat wij dit aanmerken als een ernstige onvolkomenheid.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de bedrijfsvoering over de jaren 2003, 2004 en 2005 veel en steeds dezelfde onvolkomenheden vertoont.

Met name bij het materieelbeheer spelen problemen door verouderde ICT-systemen en een gebrek aan administratieve discipline een rol. Bij de invoering van nieuwe logistieke systemen kan in theorie een groot aantal van de huidige structurele problemen op het gebied van materieelbeheer worden weggenomen. Om een vlekkeloze invoering te garanderen, moet volgens de Algemene Rekenkamer aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie op deugdelijke wijze tot stand is gekomen. De beleidsinformatie voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van de aansluiting tussen de prestatiegegevens in het jaarverslag en die van de begroting. Daarnaast zijn bij een aantal beleidsartikelen de uitgaven in het Jaarverslag 2005 niet meer te herleiden naar operationele doelstellingen. Er is dus sprake van een achteruitgang bij de informatie over geleverde prestaties en bestede middelen.

De minister van Defensie is voornemens de operationele doelstelling «gereedheid» vanaf 2007 zichtbaar te maken in een vernieuwde gereedheidsmatrix. De huidige gereedheidsmatrices worden verbeterd en de daarin te hanteren normen worden verder op elkaar afgestemd. Wij verwachten dat daardoor ook weer inzichtelijk zal worden wat de geraamde uitgaven zijn per operationele doelstelling.

De beleidsinformatie in de Begroting 2006 toont een verdere achteruitgang in de informatie over prestaties en middelen. Dit komt ook door de nieuwe artikelen: Defensie Materieelorganisatie (artikel 25) en Commando DienstenCentra (artikel 26). Beide onderdelen zijn namelijk

recent opgericht en in 2005 nog niet volledig organisatorisch ingericht. Het ministerie verwacht bij de Begroting 2007 een betere score, aangezien dan een meer concrete invulling zal worden gegeven aan de in het besturingsmodel Defensie opgenomen klant-leverancierrelatie.

Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie heeft op 2 mei 2006 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer. De minister gaat in zijn reactie in op het Minimumprogramma Bedrijfsvoering en op de drie onderwerpen waar wij bijzondere aandacht voor hebben gevraagd: de ernstige onvolkomenheid bij het LBBKL/KPU, onze aanbevelingen over de ICT-systemen (project SPEER) en de onvolkomenheden in het financieel beheer. Hij gaat ook in op de meeste andere onderwerpen en op onze aanbeveling rond de VBTB-toets.

Minimumprogramma bedrijfsvoering

De minister begint zijn reactie met een terugblik op de systematiek die in 2005 is geïntroduceerd met het Minimumprogramma Bedrijfsvoering. Hoewel naar zijn mening verdere verbetering van de bedrijfsvoering mogelijk en noodzakelijk is, denkt hij dat de introductie van de systematiek verstandig is geweest. Hij zegt toe dat een aantal maatregelen die op ad-hocbasis waren genomen, in 2006 structureel ingebed zullen worden in de reguliere bedrijfsvoeringsprocessen.

De minister geeft aan de systematiek van het Minimumprogramma Bedrijfsvoering in 2006 te zullen voortzetten. Hij verwacht dat het in 2006 mogelijk is om meer te doen dan alleen het minimaal noodzakelijke, zoals in 2005. De minister wil dan een aantal defensiebrede probleemgebieden oplossen. Hij wil in 2006 starten met het Kwaliteitsplan Bedrijfsvoering Defensie 2007–2011: een meerjarig verbetertraject bedrijfsvoering dat als doel heeft structurele verbeteringen door te voeren en te waarborgen.

Landelijk Bevoorradingsbedrijf/KPU-bedrijf

De minister stelt het zeer op prijs dat de ernstige onvolkomenheden in het materieelbeheer bij het Landelijk Bevoorradingsbedrijf (LBB) geen aanleiding waren om bezwaar aan te tekenen. Hij is het met ons eens dat het huidige verbeterplan eigenlijk een jaar te laat komt. De minister zal de voortgang van de individuele verbetermaatregelen nauwlettend laten volgen en hierover op gezette tijden laten rapporteren aan onze medewerkers.

Vernieuwing ICT-systemen (SPEER)

De minister onderschrijft dat de door ons genoemde randvoorwaarden noodzakelijk zijn om de desbetreffende ICT-systemen voorspoedig te implementeren. Hij wijst erop dat binnen het SPEER-programma soortgelijke randvoorwaarden worden toegepast en dat deze op dit moment een centrale rol spelen bij het opstellen van het SPEER-Masterplan 2006.

Onvolkomenheden defensiebreed financieel beheer

De problemen in het financieel beheer concentreren zich rond de zogenoemde koppelvlakken. Die problemen oplossen, vormt een van de speerpunten van de minister bij de verbetering van de bedrijfsvoering in 2006. De minister uit zijn teleurstelling over het feit dat de dialoog tussen de Algemene Rekenkamer en het IODAD nog niet heeft geleid tot een eenduidig normenkader om de overschrijding van artikeltoleranties vast te stellen. Wij constateren bij negen artikelen een overschrijding van de

tolerantie, terwijl de Auditdienst Defensie op basis van het zelfde cijfermateriaal tot twee artikeloverschrijdingen kwam. De minister geeft aan dat hij hierdoor verrast was en er daardoor niet op heeft kunnen sturen.

VTB-toets

De minister onderschrijft gedeeltelijk onze aanbeveling om de koppeling tussen doelen en besteding van middelen te concretiseren. Hij geeft toe dat deze koppeling in begroting en jaarverslag niet altijd zichtbaar is. Als de Beleidsvisie en het Defensieplan er echter ook bij betrokken worden, bestaat die koppeling volgens hem wel degelijk.

De minister wijst erop dat er voor de begroting 2007 per beleidsartikel sjablonen zijn uitgewerkt die inzicht moeten verschaffen in de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en middelen. Vooruitlopend daarop zal de minister proberen in het jaarverslag 2006 al meer inzicht te geven.

Overige bevindingen

De minister onderschrijft alle overige bevindingen en geeft bij de meeste onderwerpen aan de aanbevelingen te zullen opvolgen.

Het baart de minister zorgen dat er geen eenduidig beeld lijkt te zijn van de oorzaken voor de geconstateerde onvolkomenheden bij de materieel-inventarisadministraties. Om die oorzaken te achterhalen zal hij onderzoek laten uitvoeren en op basis daarvan passende maatregelen nemen. Parallel hieraan zal verder worden gewerkt aan een herziening van de regelgeving.

Met onze aanbeveling om extra aandacht te besteden aan de werving van IC-personeel zegt de minister weinig te kunnen doen vanwege krapte op de arbeidsmarkt. Een meer voor de hand liggende en structurele oplossing is volgens hem om de beschikbare capaciteit doelmatiger aan te wenden. Dan kan door de controletoeren binnen Defensie beter in te richten («single audit»-gedachte). Hij merkt op dat de kwaliteit van de werkzaamheden door de geconstateerde onvolkomenheid inhoudelijk niet is verslechterd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt het op prijs dat de minister op alle belangrijke bevindingen heeft gereageerd. De minister gaat echter niet concreet in op onze aanbeveling over normatiek voor materieelbeheer, het naleven van de administratieve discipline en onze opmerking over de informatievoorziening DTO. Wij zullen deze onderwerpen in 2006 met belangstelling volgen.

Minimumprogramma bedrijfsvoering

Wij onderschrijven dat de systematiek van een minimumprogramma bedrijfsvoering een goede basis is om de knelpunten in het financieel beheer en het materieelbeheer op te lossen. Wij hechten belang aan een structurele aanpak en zijn verheugd met het meerjarige verbetertraject dat in 2006 gestart zal worden voor de periode 2007 tot en met 2011.

Landelijk Bevoorradingsbedrijf/KPU-bedrijf

Wij zijn verheugd over de toezegging van de minister en zullen de voortgang van de verbetermaatregelen in de komende jaren met veel belangstelling volgen.

Vernieuwing ICT-systemen (SPEER)

Wij stellen met voldoening vast dat de randvoorwaarden die wij hebben genoemd om de ICT-systemen voorspoedig te implementeren, een centrale rol zullen gaan spelen in het SPEER-Masterplan 2006.

Financieel beheer defensiebreed

Wat het ontbreken van een eenduidig normenkader betreft, wijzen we erop dat de methodes van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Defensie (methode IODAD) inderdaad verschillen, maar beide vaktechnisch verantwoord zijn: ze hebben alleen een andere invalshoek.

Wij wijzen de minister nogmaals op het belang van administratieve discipline bij het financieel beheer. Wij zullen het verbetertraject in 2006 blijven volgen.

VBTB-toets

Het is mogelijk dat, zoals de minister betoogt, dit inzicht wel te verkrijgen is door de Beleidsvisie en het Defensieplan bij begroting en jaarverslag te betrekken. Wij wijzen er echter op dat belangrijke doelgroepen (zoals de Tweede Kamer en het publiek) geen toegang hebben tot de genoemde interne defensiestukken, waardoor deze groepen dit inzicht niet kunnen verkrijgen. Wij zullen de aangekondigde inspanningen van het ministerie in 2006 en 2007 met belangstelling volgen.

Overige bevindingen

Wij constateren met genoegen dat de minister het eens is met onze opmerkingen bij de overige onderwerpen en doorgaans aangeeft de aanbevelingen te zullen opvolgen.

Wij wijzen de minister nogmaals op het belang van administratieve discipline bij het (materieel)beheer, aangezien dit naar onze mening een van de belangrijkste oorzaken is van de geconstateerde problemen. Wij onderschrijven dat met de invoering van de Onderzoek Interne Beheersing afdelingen (OIB) in 2005 de kwaliteit niet is teruggelopen en zelfs verbeterd is ten opzichte van 2004. Wel merken wij op dat er nog te veel verschil zit in de werkwijze en kwaliteit van verschillende OIB's.

A

Audit-Actielijst 2006 van het Ministerie van Defensie

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt 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.

▶ = eerste jaar van constatering

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer				
2004 Defensiebreed (1 KM, 2 KL, 3 KLu, 4 KMar, 9 Crisis-beheersingsoperaties, 60 CDC incl. inhuur van derden en 90 Bestuursstaf)	<i>Financieel Beheer (7 onvolkomenheden)</i> Het financieel beheer is over 2005 onordelijk. Wel is in het vierde kwartaal een lichte verbetering zichtbaar. De problemen betreffen: betalingen, verplichtingenbeheer, het Voorafgaand Financieel Toezicht, het beheer van de balansposten, de directe doorbelasting en de Europese aanbesteding.	Eind 2005 is er geen sprake van ordelijk financieel beheer. Problemen zijn voornamelijk te herleiden naar onduidelijkheden over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (koppelvlakken) en de administratieve discipline.	De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de defensieonderdelen in het financiële proces verduidelijken en de administratieve discipline bevorderen.	De problemen rond de koppelvlakken oplossen vormt een van de speerpunten in 2006. De minister zegt toe te streven naar een betere afstemming en mogelijk nadere aanwijzingen. De verantwoordelijkheid hiervoor is ondergebracht bij DFEZ.
2003 Defensiebreed	<i>Wapen- en munitiebeheer</i> Het wapen- en munitiebeheer is in 2005 licht verbeterd. Door Defensie zijn hierop grote (controle) inspanningen geleverd. Het munitiebeheer is complexer dan voorzien. Door de verbeterinspanningen heeft het ministerie meer inzicht gekregen in de knelpunten. Dit heeft nog niet tot veel verbetering in de werking geleid. Vooral het beheer bij de KMar is zorgelijk.	Het wapen- en munitiebeheer is in 2005 nog een onvolkomenheid. Het wapenbeheer is eind 2005 op een enkele uitzondering na voldoende, met uitzondering van de KMar. Het munitiebeheer is, ondanks de inspanningen, in 2005 defensiebreed onordelijk.	Blijven toezien op de naleving van de aangescherpte procedures rond wapen- en munitiebeheer. Speciale aandacht is nodig voor het beheer bij de KMar. Het opstellen en uitvoeren van een meerjarenplan munitiebeheer.	In 2006 zal worden toegezien op de naleving van de aangescherpte procedures. Bij de KMar zullen maatregelen worden genomen die passen bij de specifieke omstandigheden waaronder en de wijze waarop KMar-personeel wordt ingezet.
2001 2 Koninklijke Landmacht	<i>Magazijnvoorraadadministratie KL</i> Bij LBB/KPU (groot voorraadbedrijf KL) zijn bij inspecties verschillen aangetroffen van ongeveer 37% tussen de administratieve voorraadstanden en de aanwezige voorraden. Er is sprake van een verslech-	Het beheer bij het LBB/KPU wordt aangemerkt als ernstige onvolkomenheid. Behalve problemen door verouderde systemen zijn er achterstanden in de realisatie van het telplan en vindt geen structurele ana-	Toezien op de uitvoering van het verbeterplan KPU en vasthouden aan een structurele aanpak.	De minister zal de voortgang van de individuele verbetermaatregelen nauwlettend laten volgen en hierover op gezette tijden laten rapporteren aan medewerkers van de Algemene Rekenkamer.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		tering bij het LBB/KPU. Bij het LBB/AGB zijn bij inspecties 24% voorraadverschillen aangetroffen.	een realistisch en haalbaar verbeterplan opgesteld. Het beheer bij het LBB/AGB wordt aangemerkt als onvolkomenheid.		
2001	3 Koninklijke Luchtmacht	<i>Magazijnvoorraadadministratie KLu</i> Bij LCKLu/LDW (groot voorraadbedrijf Klu) zijn bij inspecties verschillen aangetroffen van 8% tussen de administratieve voorraadstanden en de aanwezige voorraden. Dit is een aanmerkelijke verbetering.	Het materieelbeheer bij het LCKLu/LDW is in 2005 nog een onvolkomenheid. Wel zijn aanzienlijke verbeteringen zichtbaar.	De structurele aanpak de komende jaren vasthouden.	De minister zegt toe deze aanpak in 2006 voort te zetten om de bereikte verbeteringen te bestendigen en zo mogelijk verder uit te breiden.
2004	Defensiebreed	<i>Materieelinventarisadministraties</i> Bij meer dan de helft van de onderzochte eenheden is sprake van een onbetrouwbare administratie.	De materieelinventarisadministraties geven geen juist beeld van het aanwezige materieel.	Toezien op de naleving van de materieelbeheersvoorschriften, de administratieve discipline verbeteren en het opstellen van concrete normatiek.	De minister zegt toe in 2006 nader onderzoek te laten uitvoeren naar de structurele oorzaken van de onvolkomenheden en op basis daarvan passende maatregelen te nemen. Parallel hieraan zal de regelgeving worden herzien.
2004	9 Crisisbeheersingsoperaties	<i>Materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties</i> Bij de beheersing van materieel bij crisisbeheersingsoperaties zijn al jaren problemen. Wel is een lichte verbetering zichtbaar, onder meer door het gedeeltelijk in gebruik nemen van een tracking en tracing systeem.	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 regelgeving hierover formaliseren.	De minister geeft aan dat in 2005 aangepaste regelgeving voor het eerst is gebruikt voor de inzet in Zuid-Afghanistan. De effecten zullen pas blijken uit resultaten van de controles terzake.
2004	Paarse Restauratieve Organisatie (Paresto)	<i>Financieel beheer batenlastendienst Paresto</i> Paresto is opgericht per 1 januari 2005. De verbetermaatregelen op het gebied van de administratieve organisatie zijn nog niet volledig gerealiseerd. Dit heeft geleid tot een accountantsverklaring met oordeelonthouding.	Het financieel beheer bij Paresto is over 2005 onvolkomen. De belangrijkste tekortkoming betreft het ontbreken van een sluitend verband in de geld- en goederenbeweging. Door Paresto is begin 2006 een verbeterplan opgesteld.	Toezien op de uitvoering van het verbeterplan.	De minister zal de voortgang van de individuele verbetermaatregelen nauwlettend laten volgen en de Algemene Rekenkamer op de hoogte houden van de vorderingen.
2004	Defensie Tele-matica Organisatie (DTO)	<i>Materieeladministratie batenlastendienst DTO</i> In 2005 zijn veel verbeteringen aangebracht in het	Bij DTO is in 2005 nog geen sprake van ordelijk materieelbeheer. Dit wordt aangemerkt als onvolkomen.	Toezien op het verbeteren van de primaire registratie van werkplekdiensten. Toezien op de uitvoering	De minister geeft aan dat de voortgang goed verloopt en dat het inzicht verbeterd is. Tegelijkertijd

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	
	materieelbeheer. De betrouwbaarheid van de voorraadadministratie is echter nog niet op orde. Onder andere de primaire registratie van werkplekdiensten is in 2005 onvoldoende.			valt niet uit te sluiten dat ook over 2006 nog een deel van de verrekening op basis van lumpsum zal plaatsvinden.	
Onvolkomenheden in de overige bedrijfsvoering					
1997	Defensiebreed	<i>Deskundigheid en beschikbare capaciteit IC-personeel</i> Ook in 2005 bleef de bezetting van controlefuncties achter op de formatie. Er zijn wel kwalitatieve verbeteringen geconstateerd.	De deskundigheid en beschikbare capaciteit van IC-personeel wordt aangemerkt als onvolkomenheid.	Extra aandacht voor de werving van IC-personeel en het voortzetten van de strakke monitoring op de uitvoering.	De minister geeft aan dat de huidige krappe arbeidsmarkt hem parten speelt. Hij zal laten nagaan of het verder uitwerken en invoeren van de 'single audit'-gedachte kan leiden tot een kwaliteitsslag in de interne controle.
2004	Defensiebreed	<i>PeopleSoft (personeelsadministratiesysteem)</i> In 2005 heeft het Ministerie van Defensie een grote inspanning geleverd om de problemen ten aanzien van het personeelsadministratiesysteem structureel op te lossen.	Omdat nog niet alle verbetermaatregelen al in 2005 zijn geïmplementeerd, wordt Peoplesoft nog als onvolkomenheid gekwalificeerd.	Zorgdragen voor de goede en tijdige afronding van het in gang gezette verbetertraject.	In 2006 zal de vangnetconstructie verder worden verbeterd. Ook geeft de minister aan dat inmiddels fase 2 van het verbeterplan in werking is getreden.
2005	Defensie Tele-matica Organisatie (DTO)	<i>Informatievoorziening baten-lastendienst DTO</i> In 2005 heeft DTO als leverancier van computer- en netwerkdiensten niet voldaan aan de gestelde betrouwbaarheidseisen met uitzondering van de centrale verwerkingsomgeving waarop de voor de jaarrekening belangrijke systemen operationeel zijn.	De betrouwbaarheid van de informatievoorziening DTO is onvolkomen.		De minister gaat hier in zijn reactie niet op in.
Beleidsinformatie					
2003	Defensiebreed	<i>VBTB-toets</i> De aansluiting tussen de begroting en het Jaarverslag 2005 is redelijk. 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, de koppeling tussen doelen en besteding van middelen verder concretiseren.	

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	Niet afzonderlijk opgenomen onvolkomenheden				
2003	Defensiebreed	<i>Betrouwbaarheid managementinformaties</i>	Er is inmiddels een doelmatigheidsonderzoek "betrouwbaarheid maandrapportages" opgestart.		In het jaarverslag over 2007 zal conform nieuwe sjablonen gerapporteerd worden. Vooruitlopend hierop zal de minister in 2006 ook al proberen het gewenste inzicht beter te benaderen.
2003	60 CDC	<i>Inhuur derden (DICTU)</i>	Opgenomen in de onvolkomenheid financieel beheer defensiebreed.		
2003	Defensiebreed	<i>Procedure Voorafgaand Financieel Toezicht (VFT)</i>	Opgenomen in de onvolkomenheid financieel beheer defensiebreed.		
1997	Defensiebreed	<i>Verplichtingenbeheer</i>	Opgenomen in de onvolkomenheid financieel beheer defensiebreed.		

1 INLEIDING

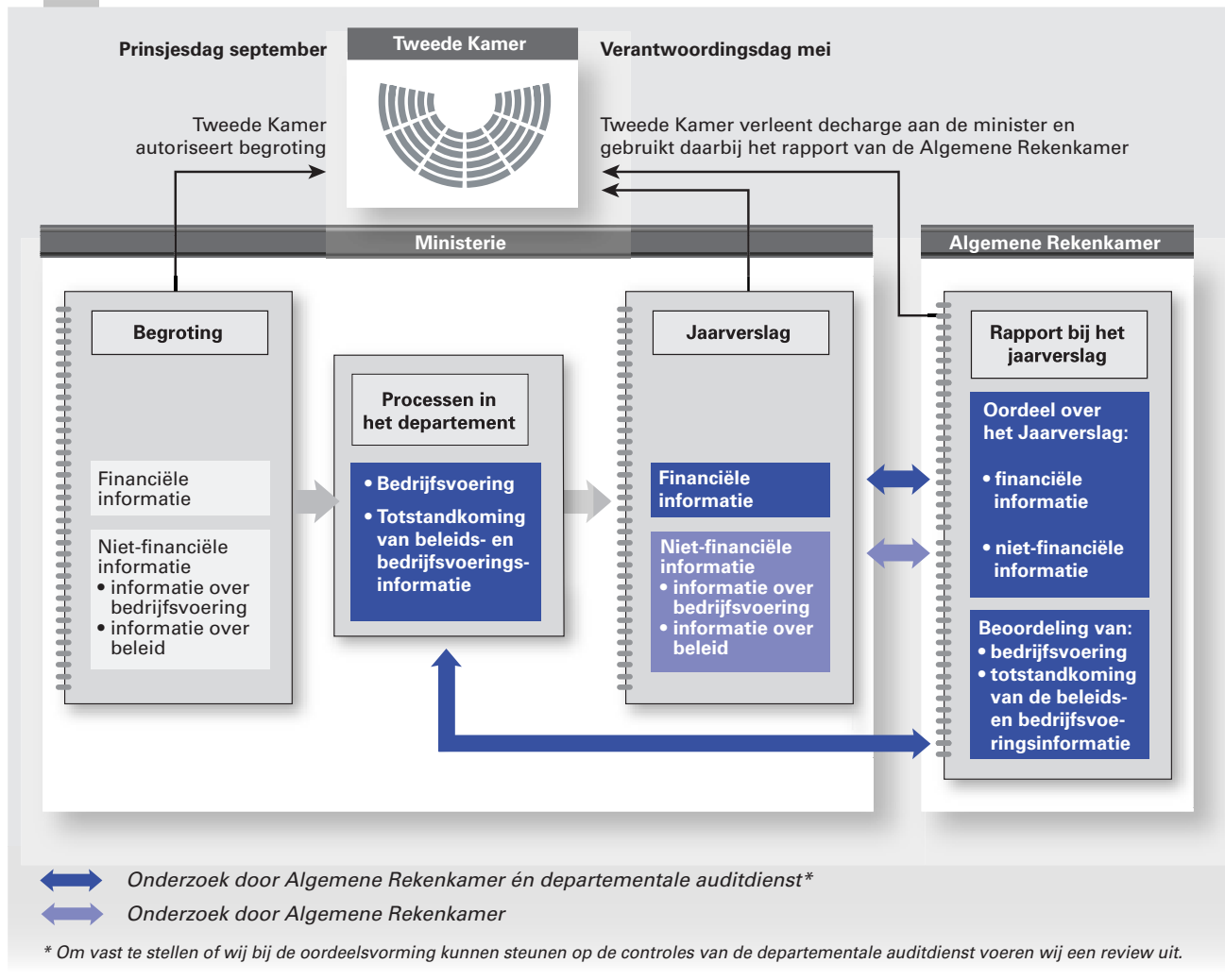
1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie.

Figuur 1

Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



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 was tot in 2005 verdeeld in zes defensieonderdelen:

- Bestuursstaf;
- Koninklijke Marine (KM);
- Koninklijke Landmacht (KL);
- Koninklijke Luchtmacht (KLu);
- Koninklijke Marechaussee (KMar);
- Commando DienstenCentra (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 bedragen in 2005 € 7 693 miljoen. De verplichtingen bedragen € 7 219 miljoen, en de ontvangsten € 427,8 miljoen.

Binnen het ministerie hebben zich in 2005 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

In de loop van 2005 is er een nieuw besturingsmodel ingevoerd. Er zijn nu zeven in plaats van zes defensieonderdelen:

- Bestuursstaf;
- Commando Zeestrijdkrachten;
- Commando Landstrijdkrachten;
- Commando Luchstrijdkrachten;
- Commando Koninklijke Marechaussee;
- CDC;
- Defensie Materieel Organisatie (DMO).

De Bestuursstaf, het CDC, DMO en het Commando Koninklijke Marechaussee werken al sinds 1 januari 2005 volgens het nieuwe besturingsmodel. DMO is een nieuw defensieonderdeel. Het is een samenvoeging van de hoofddirectie Materieel en de directies Materieel en de magazijnvoorraadbedrijven van de drie grote krijgsmachtsonderdelen. Binnen Defensie wordt deze samenvoeging het transitieproces DMO genoemd.

De drie operationele commando's werken sinds begin september 2005 volgens het nieuwe model. De operationele commando's zijn in de plaats gekomen van de Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht.

De artikelindeling van de Begroting 2005 (en het bijbehorende Jaarverslag 2005) is niet aangepast aan het nieuwe besturingsmodel. In de Begroting 2006 is dat wel gebeurd (zie § 3.1).

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* bedragen de structurele bezuinigingen vanaf 2006 in totaal ongeveer € 380 miljoen.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Defensie. We hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- het financieel beheer en materieelbeheer bij alle defensieonderdelen;
- het financieel beheer bij het agentschap Paresto;
- het personeelsadministratiesysteem PeopleSoft;
- transitieproces DMO.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, drie hoofdstukken.

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

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

De reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

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 de begrote en verantwoorde bedragen, in bijlage 2 staan alle belangrijke fouten en onzekerheden op een rij 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 2005 van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) beoordeeld. Wij hebben 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, spreken wij respectievelijk 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.

Oordeel jaarverslag

Het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie voldoet niet geheel aan de eisen die de CW 2001 stelt, omdat het totaalbedrag aan fouten in de verplichtingen de tolerantiegrens voor de verantwoordingsstaat als geheel overschrijdt. Daarnaast heeft bij negen artikelen het bedrag aan fouten en onzekerheden de tolerantiegrens op artikelniveau overschreden (zie § 2.1.1).

Het totaalbedrag aan fouten aangetroffen in de stroom verplichtingen bedraagt € 89,7 miljoen. Ten opzichte van de tolerantie van 1%, te weten € 72,2 miljoen, is dit een overschrijding van de totaal tolerantie voor de verplichtingen met € 17,5 miljoen.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van 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 baten-lastendiensten: DTO, DGW&T en het per 1 januari 2005 opgerichte Paresto, de cateringorganisatie van het Ministerie van Defensie.

De «saldibalans» is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan de financiële informatie en de saldibalans:

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

2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) voldoet niet geheel aan de eisen die de

CW 2001 stelt, omdat de volgende fouten in de verplichtingen de tolerantiegrens voor de verantwoordingsstaat als geheel overschrijden. Daarnaast overschrijden de volgende fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen op artikelniveau.

Het totaalbedrag aan fouten aangetroffen in de stroom verplichtingen bedraagt defensiebreed € 89,7 miljoen. Dit een overschrijding van de tolerantiegrens voor de verplichtingen met € 17,5 miljoen.¹ De aangetroffen fouten hebben betrekking op de rechtmatigheid (€ 37,4 miljoen) en op de deugdelijke weergave (€ 52,3 miljoen). De fouten hangen vooral samen met het niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen, het niet juist en tijdig vastleggen van verplichtingen en het ontbreken van de onderbouwing van de vastgelegde verplichtingen.

De negen artikeloverschrijdingen hebben betrekking op de volgende verplichtingen en uitgaven:

- *Verplichtingen artikel 1 Koninklijke Marine*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 5,1 miljoen, fouten in de deugdelijke weergave van € 7,7 miljoen en onzekerheden over de rechtmatigheid van € 9,4 miljoen.
- *Verplichtingen artikel 2 Koninklijke Landmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 5,3 miljoen, fouten in de deugdelijke weergave van € 4,6 miljoen, onzekerheden over de rechtmatigheid van € 16,7 miljoen en onzekerheden over de deugdelijke weergave van € 1,2 miljoen.
- *Verplichtingen artikel 3 Koninklijke Luchtmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 2,3 miljoen, fouten in de deugdelijke weergave van € 9,5 miljoen, onzekerheden over de rechtmatigheid van € 27,3 miljoen en onzekerheden over de deugdelijke weergave van € 5,6 miljoen.
- *Verplichtingen artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 20,6 miljoen, fouten in de deugdelijke weergave van € 24,1 miljoen, onzekerheden over de rechtmatigheid van € 28,0 miljoen en onzekerheden over de deugdelijke weergave van € 5,6 miljoen.
- *Uitgaven artikel 1 Koninklijke Marine*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 0,5 miljoen en onzekerheden over de rechtmatigheid van € 14,4 miljoen.
- *Uitgaven artikel 2 Koninklijke Landmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 4,2 miljoen en onzekerheden over de rechtmatigheid van € 23,1 miljoen.
- *Uitgaven artikel 4 Koninklijke Marechaussee*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 1,9 miljoen, fouten in de deugdelijke weergave van € 1,6 miljoen, onzekerheden over de rechtmatigheid van € 9,1 miljoen en onzekerheden over de deugdelijke weergave van € 1,7 miljoen.
- *Uitgaven artikel 9 Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 0,1 miljoen, fouten met in deugdelijke weergave van € 1,6 miljoen, onzekerheden over de rechtmatigheid € 10,2 miljoen en onzekerheden over de deugdelijke weergave van € 1,6 miljoen.
- *Uitgaven artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht*
Hierbij gaat het om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 0,2 miljoen, onzekerheden over de rechtmatigheid van € 52,1

¹ Met een tolerantiegrens van 1% van het totaal aan verplichtingen, mag het totaalbedrag aan fouten niet hoger zijn dan € 72,2 miljoen.

miljoen en onzekerheden over de deugdelijke weergave van € 0,5 miljoen.

2.1.1.1 *Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting*

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1 **Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van Defensie (x € 1 miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	7 219,3	7 693,4	427,8
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	173,0	122,8	0,0
Overige fouten en onzekerheden ²	13,2	16,4	1,9
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	186,2	139,2	1,9
Onzekerheid over de volledigheid ³	Circa 3,8	Circa 3,1	Circa 6,6

¹ Dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden.

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

³ Het bedrag dat onvolledig is, is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat als geheel, met uitzondering van een bedrag van € 89,7 miljoen aan verplichtingen. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat. Het totaalbedrag aan fouten in de stroom verplichtingen ad € 89,7 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens voor de verantwoordingsstaat als geheel met € 17,5 miljoen.²

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 109,9 miljoen respectievelijk € 258,0 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende Slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer het oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

2.1.1.2 *Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting*

De Algemene Rekenkamer heeft belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in de verantwoordingsstaat van de baten-lastendienst DTO van het Ministerie van Defensie. Het gaat om fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van € 0,4 miljoen, fouten in de deugdelijke weergave van € 2,0 miljoen, onzekerheden over de rechtmatigheid van € 0,7 miljoen en onzekerheden over de deugdelijke weergave van € 4,6 miljoen.

2.1.2 *Oordeel saldibalans en toelichting*

De saldibalans 2005 van het Ministerie van Defensie en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

² Met een tolerantiegrens van 1% van het totaal aan verplichtingen, mag het totaalbedrag aan fouten niet hoger zijn dan € 72,2 miljoen.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2
Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van Defensie (x € 1 miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	31 007,5
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit (1)	15 199,8
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor één of meer saldibalansposten overschrijden	0
Overige fouten en onzekerheden	41,7
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	41,7
Onzekerheid over de volledigheid (2)	Circa 9,2

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

² Het bedrag dat onvolledig is, is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de posten van de saldibalans valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel. 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%. Per 31 december 2005 is er een verschil van € 2,6 miljoen tussen de stand van de Rekening-courant Rijkshoofdboekhouding zoals opgenomen bij het Ministerie van Defensie en zoals opgenomen bij het Ministerie van Financiën. Het verschil is door het Ministerie van Financiën verklaard. Het is vooral gelegen in een vakinhoudelijke discussie tussen deze twee ministeries over de wijze van verantwoorden van deze post. Wij merken dit in 2005 niet aan als een fout in de deugdelijke weergave bij het Ministerie van Defensie. Wij bevelen de minister aan om dit verschil in verantwoorden in 2006 in overleg met het Ministerie van Financiën op te lossen.

Het totaal aan openstaande voorschotten dat is afgerekend, bedraagt € 514,8 miljoen. We stellen vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoering-sparagraaf in het jaarverslag. Bij het Ministerie van Defensie bevat deze paragraaf de volgende onderdelen:

- een bedrijfsvoeringsverklaring waarin aangegeven wordt dat een aanvaardbaar minimumniveau is behouden;
- een rechtmatigheidsverklaring waarin twee artikeloverschrijdingen worden gemeld (wij komen tot negen artikeloverschrijdingen, omdat wij een andere berekeningsmethodiek gebruiken dan het Ministerie van Defensie);
- toelichting op het financieel beheer en materieelbeheer;
- onderwerpen uit het Minimumprogramma Bedrijfsvoering die in 2005 extra aandacht vroegen, waaronder het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD), de magazijnvoorraadadministraties, het wapen- en munitiebeheer en het personeelsadministratiesysteem PeopleSoft;
- overige onderwerpen zoals Paresto, Mededeling DTO, SPEER,³ publiek private samenwerking, Onderzoeken Interne Beheersing (OIB), de

³ Naam van de projectorganisatie die de nieuwe financiële en logistieke systemen zal invoeren.

beveiliging van militaire objecten en de totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie.

2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De Algemene Rekenkamer stelt het op prijs dat het ministerie al een rechtmatigheidsverklaring heeft opgenomen in het Jaarverslag 2005, vooruitlopend op de verplichte invoering ervan in 2006.

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderwerpen wij de jaarverslagen aan de «VBTB-toets»⁴ (zie § 2.3.2). Wij bekijken daarbij of per operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»). Voor de operationele doelstelling 3 (Explosieven-opruiming) van het beleidsterrein 10 (Civiele Taken) hebben we niet alleen de aanwezigheid maar ook de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie onderzocht (zie § 2.3.3).

2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen. De informatie voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van de aansluiting tussen de prestatiegegevens in het jaarverslag en die van de begroting. Het jaarverslag bevat niet dezelfde informatie-elementen als de begroting. In overleg met de Inspecteur Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën heeft de minister van Defensie aan de Tweede Kamer aangegeven dat de in het verleden gekozen prestatiegegevens, zoals aantallen vaardagen, vlieguren en oefendagen, niet bijdragen aan een zinvolle toelichting op de al enkele jaren gebruikte gereedheidsmatrices. In deze gereedheidsmatrices staan welke eenheden (kwantiteit) binnen welke termijnen (reactietijd) beschikbaar moeten zijn. Deze informatie betreffende de inzetgereedheid vormt de kern van de niet-financiële informatievoorziening bij het Ministerie van Defensie. De Algemene Rekenkamer heeft begrip voor de door de minister van Defensie aangegeven keuze, maar betreurt dat pas in de Begroting en het Jaarverslag 2007 meer inzicht zal worden verschaft door middel van een verbeterde gereedheidsmatrix.

2.3.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft met de VBTB-toets onderzocht of de beleidsinformatie in de jaarverslagen concreet antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

⁴ VBTB verwijst naar de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*.

H1: Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
H2: Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
H3: 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:
W1: Wat willen we bereiken?
W2: Wat gaan we daarvoor doen?
W3: Wat mag het kosten?

Het antwoord op deze vragen is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de Begroting 2006 geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op respectievelijk de W-vragen en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»).

De resultaten van de VBTB-toets worden in figuur 2 (zie volgende pagina) weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006.

Informatie over (maatschappelijke) doelen

Het Ministerie van Defensie heeft in het Jaarverslag 2005 de vraag «hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?» bij 23% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Dit is een betere score dan in 2004 (7%) en in 2003 (18%).

De Begroting 2006 geeft in slechts 6% van alle operationele doelstellingen concreet antwoord op de vraag «wat willen we bereiken?» (comply).

Vervolgens legt de minister bij 38% van de doelstellingen uit waarom er geen concrete antwoorden zijn (explain).

De verwachting is dat het ministerie pas na 2010 beter zal scoren op de VBTB-toets. Dan pas zal het, door de invoering van nieuwe geautomatiseerde systemen, technisch mogelijk zijn om de uitgaven toe te kennen aan doelstellingen voor operationele gereedheid in plaats van de huidige organisatorische eenheden.

Informatie over prestaties

De vraag «hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?» is in het Jaarverslag 2005 concreet beantwoord bij 74% van de operationele doelstellingen. Dit is een verslechtering ten opzichte van 2004 (90%) en een verbetering ten opzichte van 2003 (53%).

De Begroting 2006 laat een forse daling van de score zien op de vraag «wat gaan we daarvoor doen?»: naar 56% ten opzichte van 84% in 2005. Opvallend is dat de nieuwe artikelen DMO (artikel 25) en CDC (artikel 26) op deze vraag slecht scoren. Een verklaring hiervoor kan zijn dat deze eenheden nog aan het reorganiseren zijn. Het ministerie verwacht bij de begroting van 2007 een betere score op deze vraag. Dan zal een betere invulling gegeven worden aan de in het besturingsmodel Defensie voor de DMO en CDC vastgelegde klant-leverancierrelatie. Daarbij zijn DMO en CDC leverancier van de ondersteunende taken op het gebied van materieel en dienstverlening aan de klant, het ministerie.

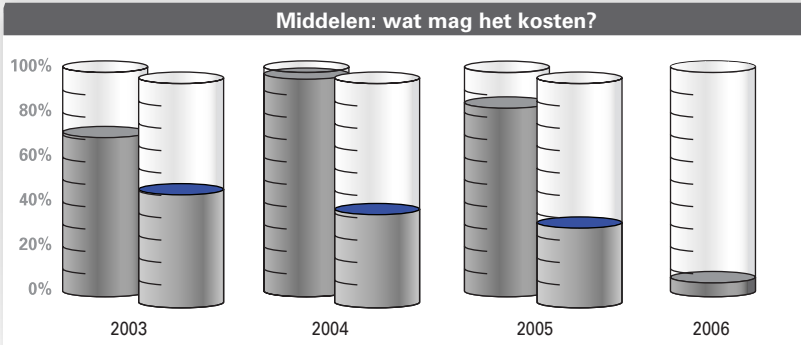
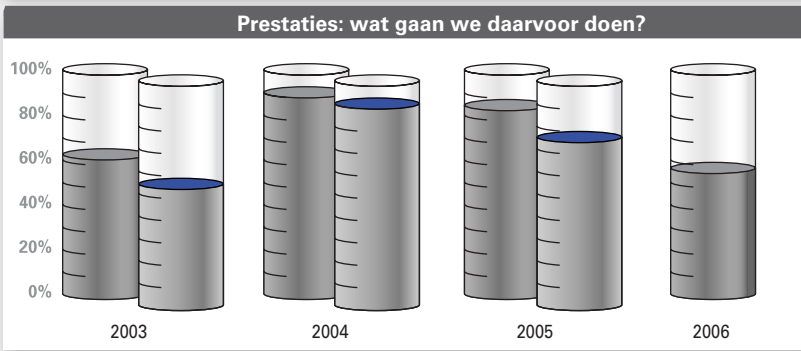
C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Defensie

Figuur 2



Begroting	Jaarverslag	
		Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen
		Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)



Informatie over de middelen

De vraag «heeft het gekost wat het zou kosten» is in het Jaarverslag 2005 slechts bij 35% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. De score in 2004 was 41% en in 2003 was het 50%.

De score van 35% is opvallend omdat in de Begroting 2005 de score op de vraag «wat mag het kosten?» 84% was. Het verschil wordt veroorzaakt door het ontbreken in het Jaarverslag 2005 van de extra comptabele tabellen met de verdeling van de uitgaven. Met behulp van deze tabellen was het mogelijk om de kosten te herleiden tot de verschillende doelstellingen. Door het achterwege laten van de tabellen in het Jaarverslag 2005 is de informatiewaarde van het verslag verminderd.

De score voor de Begroting 2006 op de vraag «wat mag het kosten?» is slechts 6%. Deze lage score hangt ook samen met het ontbreken van de extra comptabele tabellen met de verdeling van de uitgaven.

Aanbeveling

De minister van Defensie is voornemens de operationele gereedheid vanaf de Begroting 2007 zichtbaar te maken in een verbeterde gereedheidsmatrix. De daarin te hanteren normen worden verder op elkaar afgestemd. De Algemene Rekenkamer verwacht daarnaast dat vanaf 2007 ook weer inzichtelijk wordt gemaakt wat de geraamde uitgaven per operationele doelstelling zijn.

Wij bevelen de minister van Defensie aan bij het verbeteren van de gereedheidsmatrix ook aandacht te schenken aan de verdere concretisering van de doelen en het kiezen van goede (en houdbare) effectindicatoren voor de beleidsartikelen DMO (artikel 25) en CDC (artikel 26).

2.3.3 Informatie over «explosievenopruiming» nader beschouwd

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen getoetst of de antwoorden op de W-vragen en de H-vragen concreet in de Begroting 2005 en het Jaarverslag 2005 staan. Voor beleidsartikel «Civiele taken» (artikel 10) hebben wij ook onderzocht wat de beleidsinformatie bij de operationele doelstelling «explosievenopruiming» precies inhoudt.

De explosievenopruimingsdiensten zoeken, identificeren en ruimen explosieven in Nederland, op de Noordzee en in gebieden van crises en oorlogsdreiging. In het kader van terrorismebestrijding kunnen de diensten, onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, worden ingezet om locaties te onderzoeken op geïmproviseerde explosieven.

De prestaties van de explosievenopruimingsdiensten zijn in de Begroting 2005 opgesplitst in drie prestatie-indicatoren, te weten: «ruimingen», «zoekacties/opsporingen» en «justitiële bijstand». Voor deze indicatoren geeft de minister van Defensie niet aan wat hij verwacht te presteren in het komende jaar. Hij geeft alleen aan, bij wijze van indicatie, wat hij heeft gepresteerd in de afgelopen jaren.

In de toelichtende tekst in de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen het opsporen en ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog en het opsporen en ruimen van geïmproviseerde explosieven. Daar zijn echter geen afzonderlijke prestatie-indicatoren voor, terwijl dit voor terrorismebestrijding een relevant onderscheid is.

Naast genoemde taken in Nederland verrichten de explosievenopruimingsdiensten ondersteunende werkzaamheden bij eenheden van de krijgsmacht die uitgezonden zijn naar gebieden van crises en oorlogsdreiging. Deze werkzaamheden variëren van het steunen van NAVO-bataljons bij het ruimen van aangetroffen explosieven tot het opzetten van «mijnscho-

len» voor de opleiding van lokale ruimploegen. Deze ondersteunende activiteiten worden wel genoemd in de begroting, maar er zijn geen prestatie-indicatoren voor opgenomen.

In het jaarverslag zijn voor de operationele doelstelling «explosieven-opruiming» in beginsel dezelfde indicatoren opgenomen als in de begroting. De indicatoren «zoekacties/opsporingen» en «justitiële bijstand» zijn in het jaarverslag echter samengevoegd tot één prestatie-indicator. Hierdoor sluit de informatie uit het Jaarverslag niet goed aan op de informatie uit de begroting.

Voor de prestatie-indicator «ruimingen» is in het jaarverslag niet aangegeven of het gaat om explosieven uit de Tweede Wereldoorlog of om geïmproviseerde explosieven.

De taken met betrekking tot het ondersteunen van uitgezonden eenheden van de krijgsmacht naar gebieden van crises en oorlogsdreiging worden in het jaarverslag niet meer genoemd. Noch in het beleidsartikel «Civiele taken», noch in het beleidsartikel «Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» zijn hierover gegevens opgenomen. Het jaarverslag laat dus niet zien hoe vaak de diensten explosieven hebben geruimd in operatiegebieden en hoeveel «mijnscholen» zij hebben opgezet.

Wij adviseren de minister van Defensie in het jaarverslag dezelfde indicatoren te hanteren als in de begroting en de indicatoren zo op te splitsen dat ze inzicht geven in de concrete resultaten van de uiteenlopende taken van de explosievenopruimingsdiensten.

De uitgaven voor de explosievenopruiming op het beleidsartikel Civiele taken betreffen uitgaven voor het bij de explosievenopruimingsdiensten geplaatste personeel en de direct toerekenbare uitgaven. Het is niet mogelijk om alle uitgaven toe te rekenen aan dit beleidsartikel door de gekozen indeling van begroting en jaarverslag naar organisatorische eenheden in plaats van naar doelstellingen voor operationele gereedheid. Hierdoor zijn diverse uitgaven geboekt op andere beleidsartikelen. Dit probleem zal naar verwachting pas na 2010 verdwijnen. In dat jaar is het pas technisch mogelijk, door de invoering van nieuwe geautomatiseerde systemen, om de uitgaven toe te kennen aan doelstellingen voor operationele gereedheid.

3 BEDRIJFSVOERING

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie.

Bedrijfsvoering is de 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.

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de onvolkomenheden die we hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). In de conclusies (§ 3.2) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier staan ook conclusies over de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en wordt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

3.1 Onvolkomenheden

De Algemene Rekenkamer constateert onvolkomenheden bij de volgende onderdelen:

- het financieel beheer defensiebreed (onvolkomenheden bij zeven beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen);
- het wapen- en munitiebeheer defensiebreed;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Landmacht (KL): Landelijk Bevoorradersbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf en Algemeen Goederen Bedrijf (LBB/KPU en LBB/AGB);
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Luchtmacht (KLu): Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht/Logistieke Divisie Woensdrecht (LCKlu/LDW);
- de materieelinventarisadministraties defensiebreed;
- het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties;
- de deskundigheid en beschikbare capaciteit van interne controle (IC-)personeel defensiebreed;
- het personeelsadministratiesysteem PeopleSoft;
- de voorraad- en materieeladministratie agentschap DTO;
- betrouwbaarheid informatievoorziening DTO;
- het financieel beheer agentschap Paresto.

Van deze onvolkomenheden merken wij het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties KL (LBB/KPU) als ernstige onvolkomenheid aan.

De betrouwbaarheid van managementinformatie was een onvolkomenheid in 2004. In 2005 heeft Defensie een nieuw managementcontrolestelsel ingevoerd waarmee de top rapportages zijn komen te vervallen.

Wij starten binnenkort met een onderzoek naar dat nieuwe systeem⁵, en daarom hebben wij de betrouwbaarheid van managementinformatie niet opgenomen in dit rapport.

In de loop van 2005 is er een nieuw besturingsmodel ingevoerd bij het Ministerie van Defensie (zie § 1.2). De artikelindeling van de Begroting 2005 (en het bijbehorende Jaarverslag 2005) is niet aangepast aan de nieuwe indeling. In de Begroting 2006 is dit wel gebeurd. Zo zijn daarin de investeringsbudgetten voor materieelprojecten en de budgetten voor de logistieke ondersteuning ondergebracht bij het nieuwe beleidsartikel voor DMO (artikel 25).

Wij oordelen op artikelniveau en relateren onze opmerkingen over het financieel beheer en materieelbeheer in dit hoofdstuk aan de artikelindeling die in het Jaarverslag 2005 wordt gehanteerd. Omdat de in § 3.1.2 genoemde magazijnvoorraadbedrijven in 2005 functioneel onder DMO vallen, is het wel DMO die verbeteracties moet ondernemen.

Transitieproces DMO

Binnen DMO is in 2005 gewerkt aan de opzet van een raamwerk om het materieelbeheer beter vorm te geven. Dit raamwerk treedt in 2006 in werking. DMO heeft een verbeterplan opgesteld dat door de Bestuursstaf is geaccepteerd. Dit verbeterplan wordt waar nodig ondersteund door decentrale verbeterplannen. Voor 2006 is een bedrijfsplan opgesteld en de managementinformatie is sterk verbeterd.

De centrale organisatie van DMO is op 1 april 2006 formeel gereorganiseerd. Tot die tijd heeft het personeel van de afdeling Management Control ook een functie bij één van de directies Materieel. Het aantal vacatures van de afdeling Management Control (24%) baart nog wel zorgen.

De invoering van het nieuwe logistieke systeem wordt door DMO gezien als een complex en risicovol traject.

3.1.1 Financieel beheer

Het financieel beheer is defensiebreed niet ordelijk. Bij de zeven grotere artikelen (beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen) van het Ministerie van Defensie merken wij het financieel beheer aan als onvolkomenheid. Het betreft:

- artikel 1, Koninklijke Marine (KM);
- artikel 2, Koninklijke Landmacht (KL);
- artikel 3, Koninklijke Luchtmacht (KLu);
- artikel 4, Koninklijke Marechaussee (KMar);
- artikel 9, uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties;
- artikel 60, ondersteuning Krijgsmacht door Commando Diensten Centra, inclusief inhuur van derden;
- artikel 90, Algemeen (Bestuursstaf), inclusief inhuur van derden.

In het rapport bij het Jaarverslag 2004 kwalificeerden wij het financieel beheer defensiebreed ook als niet ordelijk. Vooral de overgang van taken en dossiers van de defensieonderdelen naar het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) leverde in 2004 knelpunten op. De Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) moest daarom ingrijpen om ernstige onvolkomenheden in de verantwoording 2004 te voorkomen.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2005 het Minimumprogramma Bedrijfsvoering vastgesteld. Dit programma was er onder andere op gericht om het financieel beheer in 2005 te verbeteren en de goedkeurende accountantsverklaring bij het jaarverslag te behouden. Dit heeft er

⁵ De resultaten van dit onderzoek *Betrouwbaarheid maandrapportages* zullen wij naar verwachting in het vierde kwartaal van 2006 publiceren.

nog niet toe geleid dat het financieel beheer over heel 2005 op orde was. Net als in 2004 hebben zich vooral problemen voorgedaan bij de zogenoemde «koppelvlakken» in de financiële processen tussen de defensieonderdelen. Dit heeft geleid tot onduidelijkheden in de uitvoering van het beheer, hiaten in de documentenstroom en onvolledige verplichtingen- en betaaldossiers.

In het vierde kwartaal 2005 laat het beheer bij CBD wel een lichte verbetering zien. Dit hangt vooral samen met de invoering van de procedure beperkte verificatie per 1 juli 2005, waardoor de voorraad te betalen facturen en de betaalde wettelijke rente gedurende het laatste kwartaal 2005 zijn afgenomen. Knelpunten blijven bestaan ten aanzien van onduidelijkheid in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen CBD en de defensieonderdelen, ondanks de uitvoeringsovereenkomsten die de onderdelen met CBD hebben afgesloten. DFEZ moest eind 2005 weer ingrijpen om ernstige onvolkomenheden in de verantwoording te voorkomen.

Naast onvolkomenheden in de betalingen zijn in 2005 tekortkomingen geconstateerd ten aanzien van de verplichtingen, het Voorafgaand Financieel Toezicht (VFT), de posten op de saldi-balans, de directe doorbelasting en de Europese aanbesteding. De tekortkomingen in het verplichtingenbeheer, het VFT en de balansposten werden in 2004 ook al geconstateerd. De tekortkomingen in het verplichtingenbeheer en het VFT in 2005 zijn voornamelijk te herleiden tot een gebrek aan administratieve discipline. Wij constateerden over 2004 onvolkomenheden bij de Defensie ICT-uitvoeringsorganisatie (DICTU) (onder andere inhuur van derden; artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht). Deze onvolkomenheid is nog niet weggenomen en DICTU staat vanaf 2006 onder verscherpt Voorafgaand Financieel Toezicht van DFEZ.

Het beheer van de balansposten is in 2005 sterk verbeterd ten opzichte van 2004. De verbetermaatregelen die in de laatste maanden van 2005 geïmplementeerd zijn, hebben er echter nog niet toe geleid dat het beheer van deze posten op orde is. Verder dient het vorderingen- en voorschottenbeheer verbeterd te worden.

In 2005 is het ministerie begonnen met het proces «directe doorbelasting door baten-lastendiensten». Sinds 1 januari 2005⁶ factureren de baten-lastendiensten door middel van geautomatiseerde gegevensoverdracht tussen de financiële systemen van de baten-lastendiensten en de Geïntegreerde Verplichtingen Kas Kosten Administratie (GVKKA). Vervolgens vindt de betaling plaats zonder handmatige tussenkomst en wordt de begroting van de defensieonderdelen belast. Deze mutaties dienen volgens een voorgeschreven procedure te worden gecontroleerd, maar dit gebeurt niet of nauwelijks. Hierdoor bestaat onzekerheid over de juiste en rechtmatige doorbelasting. DFEZ heeft in het vierde kwartaal van 2005 maatregelen genomen om het proces van directe doorbelasting te verbeteren. De directie heeft voor grote opdrachten een apart regime opgesteld en de voorschriften voor verificatie gestroomlijnd. De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn in 2005 niet altijd nageleefd. Vooral bij de inhuur van diensten, personeel en onderhoud zijn relatief veel aanbestedingsfouten geconstateerd.

3.1.2 Materieelbeheer

In deze paragraaf beschrijven we de onvolkomenheden en de ernstige onvolkomenheid die we hebben vastgesteld bij de materieelbeheeronderdelen van het ministerie.

⁶ Bij DGW&T sinds 1 juli 2005.

Wapen- en munitiebeheer

Over het jaar 2004 merkten wij het wapenbeheer aan als onvolkomenheid en het munitiebeheer als ernstige onvolkomenheid. Over 2005 merken wij zowel het wapenbeheer als het munitiebeheer defensiebreed als onvolkomenheid aan.

Het Ministerie van Defensie heeft voor het jaar 2005 een Minimumprogramma Bedrijfsvoering vastgesteld om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. Een ordelijk wapen- en munitiebeheer heeft hierbij een hoge prioriteit. Het ministerie heeft in 2005 een grote inspanning geleverd om het wapen- en munitiebeheer te verbeteren. Ook heeft het ministerie in de loop van 2005 een aantal nieuwe richtlijnen en instructies uitgegeven voor het wapen- en munitiebeheer. De defensieonderdelen hebben in 2005 strenge controles uitgevoerd. De Commandant der Strijdkrachten (voorheen de Chef Defensiestaf) heeft als direct verantwoordelijke voor de operationele commando's het wapen- en munitiebeheer gemonitord.

De inspanningen hebben voor het wapenbeheer in de loop van 2005 tot waarneembare resultaten geleid. Het wapenbeheer is verbeterd ten opzichte van 2004. De verbeteringen leiden tot het oordeel dat er over 2005, op een enkele uitzondering na, sprake is van een ordelijk wapenbeheer, met uitzondering van de KMar. Bij de KMar zijn bij een groot aantal eenheden administratieve en procedurele omissies vastgesteld. Het beheer van de zogenoemde «bijzondere categorieën wapens» (museumstukken, instructiewapens, wapens van derden en projectwapens) was defensiebreed over het gehele jaar gezien niet ordelijk. Voor deze categorieën wapens geldt defensiebreed dat een ordelijke situatie ook eind 2005 nog niet is bereikt.

Wij hebben geconstateerd dat het Centraal Wapen Registratiesysteem dat tot doel heeft wapens logistiek te kunnen volgen, nog niet door alle krijgsmachtsonderdelen wordt gebruikt. Die onderdelen die het wel toepassen, doen dit niet allemaal op dezelfde wijze. Wij pleiten voor een defensiebreed gebruik op een voor alle onderdelen gelijke wijze.

De resultaten van de verbeteracties van het munitiebeheer blijven achter bij die van het wapenbeheer. Het ministerie heeft in 2005 veel aandacht geschonken aan verbetering van het munitiebeheer. Hierdoor is inzicht verkregen in de problematiek van het munitiebeheer, maar dit heeft nog niet geleid tot oplossingen. Zowel over het gehele jaar gezien als per eind 2005 is geen sprake van een defensiebreed ordelijk munitiebeheer. Munitiebeheer blijkt in de praktijk bijzonder weerbarstig te zijn. Zo is er sprake van een complexe en intensieve manier van registreren in diverse handmatige en geautomatiseerde systemen. Verder zijn er verschillende procedures in een proces dat dwars door de defensieorganisatie heengaat. In 2005 werden door administratieve en procedurele omissies vele voorraadafwijkingen geconstateerd. De centrale voorraadadministratie van munitie is niet voldoende betrouwbaar. Het ontbreekt aan aansluiting tussen de centrale administratie en decentrale administraties. De decentrale administraties sluiten op hun beurt niet aan op de fysieke aanwezigheid van munitie.

Wij merken het wapen- en munitiebeheer over 2005 defensiebreed als onvolkomenheid aan. De kwalificatie «ernstige» die voor het munitiebeheer over 2004 gold, is daarbij komen te vervallen. De inspanningen van het ministerie om het munitiebeheer te verbeteren, hebben namelijk wel geleid tot inzicht in de knelpunten op dit gebied.

Materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties

Het Ministerie van Defensie kent drie grote magazijnvoorraadbedrijven: het Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht (LCKLu), het Landelijk Bevoorradersbedrijf (LBB) en het Marinebedrijf.

De magazijnvoorraadadministratie bij het LCKLu/LDW was over 2003 en 2004 aangemerkt als onvolkomenheid. Ook over 2005 merken wij deze magazijnvoorraadadministratie aan als onvolkomenheid. Er is wel sprake van een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van 2004. Zo constateren wij over 2005 een voorraadverschil van 8% tegenover 17% in 2004. Bij het LBB/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (KPU) constateerden wij in 2003 een ernstige onvolkomenheid. In 2004 was een lichte verbetering zichtbaar, waardoor het predikaat ernstig verviel. Wij hebben toen aangegeven dat bij achteruitgang van de al in gang gezette meerjarentrajecten direct bezwaar gemaakt zou worden. Over 2005 constateren wij dat het beheer verslechterd is. Het voorraadverschil bedraagt 37% tegenover 28% in 2004. Effectieve verbetermaatregelen zijn in 2005 uitgebleven.

De verschillen tussen de administratie en voorraad worden voor een deel veroorzaakt door verouderde en vervuilde systemen die aan elkaar gekoppeld zijn. Zolang de verouderde systemen nog gebruikt worden, zal het moeilijk zijn om tot een betrouwbare voorraadadministratie te komen. De implementatie van het nieuwe logistieke systeem wordt vanaf 2009 voorzien.

Naast de problemen met betrekking tot de verouderde systemen, bestaan bij het LBB/KPU achterstanden bij de realisatie van het telplan en vindt geen structurele analyse van geconstateerde afwijkingen plaats. Hierdoor kan niet gesproken worden van een beheerste situatie bij LBB/KPU. Wij merken de magazijnvoorraadadministratie bij LBB/KPU over 2005 dan ook aan als ernstige onvolkomenheid.

In maart 2006 heeft LBB/KPU een verbeterplan opgesteld. De verbetermaatregelen richten zich op de volgende knelpunten:

- personele capaciteit en wisselingen;
- geautomatiseerde ondersteuning;
- telsystematieken cumulatieve fouten;
- opzet;
- decentrale locaties;
- afhankelijkheid.

Per knelpunt worden maatregelen genoemd met daarbij aangegeven wie met de uitvoering en wie met de bewaking is belast en een realisatiedatum. Er zijn in het verbeterplan twee fasen voorzien. In de eerste fase worden de verbetermaatregelen ingevoerd (januari 2006 tot januari 2008) en wordt een nultelling gehouden (realisatie begin 2007). Vervolgens wordt begin 2008 een tweede nultelling gehouden. In de tweede fase moet het beheer betrouwbaar zijn (realisatie december 2008). Wij zijn van mening dat het verbeterplan in opzet realistisch en haalbaar is. Voor alle belangrijke knelpunten worden structurele oplossingen voorzien. Gezien de verslechtering van het beheer over 2005 zouden wij op grond van onze opmerking in het rapport bij het Jaarverslag 2004 bezwaar moeten maken. Op grond van het gedegen verbeterplan, dat weliswaar een jaar te laat komt, zien wij hier vooralsnog van af.

De voorraadadministratie van het Algemeen Goederen Bedrijf (AGB) dat deel uitmaakt van LBB is ook een onvolkomenheid met een voorraadverschil van 24%. Deze onvolkomenheid wordt samen met die van LBB/KPU als één onvolkomenheid aangemerkt bij LBB.

Materieelinventarisadministraties defensiebreed

Naast de grote magazijnvoorraadbedrijven hebben alle eenheden van het Ministerie van Defensie eigen toegewezen materieel, waarvoor zij administraties moeten bijhouden. Het gaat om materieelbeheer bij ongeveer 150 gebruikende eenheden. In het rapport bij het Jaarverslag 2004 hebben wij deze materieelinventarisadministraties als onvolkomenheid aangemerkt. Over 2005 merken wij de materieelinventarisadministraties defensiebreed weer als onvolkomenheid aan.

Wij werken met roulerend onderzoek: ieder jaar bezoeken we andere eenheden. Hierdoor is een zuivere vergelijking tussen de onvolkomenheden uit 2004 en die uit 2003 lastig. We kunnen niet vaststellen of er bij de in 2004 bezochte eenheden sprake is van verbetering, omdat we in 2005 andere eenheden hebben bezocht. Het materieelbeheer bij een aantal door ons onderzochte materieelzware en middelzware eenheden vertoont een wisselend beeld. Bij meer dan de helft van de onderzochte eenheden was het beheer in 2005 nog niet op orde: er waren grote voorraadverschillen, geactualiseerde risicoanalyses ontbraken en er waren achterstanden in de uitvoering van inspecties en tellingen. Materieelbruikleenadministraties waren niet ordelijk, wat mede het gevolg was van reorganisaties, sluitingen en uitzendingen.

Ook speelden problemen door verouderde ICT-systemen, een gebrek aan administratieve discipline (beide punten zijn ook al in vorige jaren geconstateerd) en het gebrek aan duidelijke normatiek een belangrijke rol. Het eerste punt kan pas worden opgelost bij de implementatie van het nieuwe logistieke systeem, dat voorzien is vanaf 2009.

Materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties

Het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties vormt al jarenlang een knelpunt. In het rapport bij het Jaarverslag 2004 is hierop uitgebreid ingegaan. Doordat de militaire planning en voorbereiding is gekoppeld aan het politieke besluitvormingsproces is de plannings- en voorbereidingstijd voor crisisbeheersingsoperaties vaak kort. In 2005 merken wij, net als in 2004, het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties als onvolkomenheid aan. Het materieelbeheer laat in 2005 een lichte verbetering zien, onder andere door gedeeltelijke ingebruikname van een «tracking and tracing»-systeem. Met dit systeem kunnen goederen elektronisch worden gevolgd tijdens verplaatsingen en de (her)bevoorrading van eenheden, zodat op elk gewenst tijdstip precieze informatie over de goederenstroom beschikbaar is. Toch levert het materieelbeheer nog een te wisselend beeld op. Bij twee van de drie onderzochte missies, waaronder de «redeployment Irak» (het «redeployment»-ondersteuningsdetachement van de KL haalde in 2005 het materieel van de Irak-missie terug) zijn onvolkomenheden in het materieelbeheer geconstateerd. De «nieuwe» regelgeving omtrent het situationeel materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties moet nog worden geformaliseerd.

3.1.3 Deskundigheid en beschikbare capaciteit IC-personeel

Over 2004 constateerden wij een onderbezetting van de functies voor interne controle (IC). Als gevolg van die onderbezetting werd in 2004 bij enkele onderdelen in de defensieorganisatie het werkprogramma slechts ten dele uitgevoerd, waardoor onvolkomenheden in het financieel beheer niet tijdig werden opgespoord.

De oprichting van afdelingen en bureaus Onderzoeken Interne Beheersing (OIB) per 1 januari 2005 heeft voor een kwalitatieve verbetering gezorgd (uniformering, standaardisering, handboek OIB). Ook de strakke monitoring op de uitvoering van de controles door de Directie Beleidsbeoordelingen

(DBE) heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de controles.

Er is echter nog wel aandacht nodig voor het verschil in werkwijze en kwaliteit tussen de verschillende OIB's en de manier waarop de OIB's hun bevindingen vertalen naar oordelen. Ook in 2005 bleef de bezetting van interne controlefuncties zowel bij de OIB's als de ADD achter op de formatie, mede door krapte op de arbeidsmarkt.

Wij merken de deskundigheid en beschikbare capaciteit van IC-personeel over 2005 als onvolkomenheid aan.

3.1.4 *Personeelsadministratiesysteem PeopleSoft*

PeopleSoft is het personeelsadministratiesysteem dat in 2004 door het Ministerie van Defensie in gebruik is genomen. In het rapport bij het Jaarverslag 2004 hebben wij PeopleSoft aangemerkt als een ernstige onvolkomenheid, omdat de kwaliteit van de gegevens in dit systeem onvoldoende gewaarborgd was. Er waren problemen met de consistentie en de betrouwbaarheid van de basisadministratie en met de op te leveren managementinformatie.

In 2005 heeft het ministerie een grote inspanning geleverd om deze problematiek structureel op te lossen. In 2005 zijn nog niet alle belangrijke verbetermaatregelen geïmplementeerd, maar volgens het in gang gezette verbetertraject zullen de resterende problemen midden 2006 opgelost zijn. Hoewel er in 2005 nog wel sprake was van een onvolkomenheid, merken we deze over 2005 niet meer als ernstig aan, gezien de maatregelen die het ministerie al heeft genomen.

In het eerste kwartaal van 2006 voerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit naar de ontslagverlening van hogere ambtenaren bij het Rijk.⁷ Het onderzoek richtte zich ook op de hogere ambtenaren van Defensie. Bij Defensie kwamen over 2005 geen belangrijke onvolkomenheden naar voren. Wel vormt het aanmelden van de juiste ontslaggrond in de ontslag-Koninklijke Besluiten een punt van aandacht.

3.1.5 *Baten-lastendiensten*

3.1.5.1 *Paresto*

De cateringorganisatie Paresto heeft per 1 januari 2005 de status van baten-lastendienst gekregen. In 2004 is Paresto onttrokken aan de krijgsmachtsonderdelen en vanaf april 2004 fungeerde het op proef als baten-lastendienst. Uit een evaluatie bleek dat er over 2004 geen sprake was van een ordelijk financieel beheer bij Paresto. Omdat Paresto wel voldeed aan de instellingsvoorwaarden, is de oprichting van een baten-lastendienst niet uitgesteld.

Paresto heeft in 2005 het inrichten en verzorgen van het restauratieve proces als hoogste prioriteit gesteld met als gevolg dat belangrijke stappen voorwaarts gemaakt zijn op het gebied van de bedrijfsvoering. De verbetermaatregelen op het gebied van de administratieve organisatie zijn echter nog niet volledig gerealiseerd. De belangrijkste tekortkoming betreft het ontbreken van een sluitend verband in de geld- en goederenbeweging, waardoor geen zekerheid kon worden verkregen over de volledigheid van de verantwoorde omzet. Daarom is bij de jaarrekening van Paresto een accountantsverklaring met een oordeelonthouding opgenomen. Paresto heeft begin 2006 een verbeterplan opgesteld, waarin in opzet voldoende verbetermaatregelen zijn opgenomen om de tekortko-

⁷ De resultaten uit dat onderzoek publiceren wij in het rapport *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005*. Dat rapport verschijnt op 17 mei 2006, tegelijk met het nu voorliggende *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (X)*.

mingen in 2006 te kunnen opheffen. De verwachting is dat over 2006 een goedkeurende accountantsverklaring kan worden gegeven. Wij merken het financieel beheer van de baten-lastendienst Paresto over 2005 als onvolkomenheid aan.

3.1.5.2 *Defensie Telematica Organisatie*

Voorraad- en materieeladministratie

De Algemene Rekenkamer merkte de voorraad- en materieeladministratie van de baten-lastendienst DTO over 2004 als onvolkomenheid aan. In 2005 zijn veel verbeteringen aangebracht in het materieelbeheer. Zo heeft DTO:

- risicoanalyses opgesteld;
- administratieve procedures ontwikkeld;
- telplannen opgesteld.

Ook is de archivering van brondocumenten verbeterd. Dit blijft echter een continu aandachtspunt.

De betrouwbaarheid van de voorraad- en materieeladministratie is door diverse problemen nog niet op orde. Wij bevelen de minister van Defensie aan een eenduidig beleid voor de logistieke processen en de registratie van de diverse goederencategorieën te realiseren om de beheersing van de goederenbeweging binnen DTO te verbeteren.

De primaire registratie van werkplekdiensten was in 2005 onvoldoende. De registratie was niet betrouwbaar en kon daarom niet gebruikt worden voor de facturering van werkplekdiensten en voor de verantwoording en specificatie van het materieel dat per 31 december 2005 aanwezig was. Hierdoor heeft de facturering van de werkplekdiensten in 2005 niet plaatsgevonden op basis van de werkelijke aantallen, maar op basis van lumpsumcontracten. De werkplekdiensten (ongeveer 50 000 werkplekken) zijn in 2005 door de diverse defensieonderdelen «ongeschoond» overgedragen aan DTO, waardoor DTO met een «vervuilde» beginpositie kampte.

Door de genoemde knelpunten is er in 2005 nog geen sprake van een volledig ordelijk materieelbeheer. Wij merken de voorraad- en materieeladministratie van DTO daarom ook over 2005 als onvolkomenheid aan.

Betrouwbaarheid informatievoorziening

DTO is voor het ministerie de belangrijkste leverancier van computer- en netwerkdiensten. In 2005 waren in het stelsel van maatregelen en procedures zowel in opzet, bestaan als werking onvoldoende waarborgen aanwezig om de defensieorganisatie een gegevensverwerking te kunnen garanderen die voldoet aan de eisen van beschikbaarheid, exclusiviteit, integriteit, controleerbaarheid en beheersbaarheid.

De centrale verwerkingsomgeving, waarop de voor het financieel beheer en materieelbeheer en de jaarrekening van het Ministerie van Defensie belangrijke informatiesystemen operationeel zijn, vormt hierop een uitzondering. Deze centrale verwerkingsomgeving biedt zodanige waarborgen dat de gegevensverwerking voor deze informatiesystemen over 2005 geen noemenswaardig risico heeft gelopen.

DTO is begonnen met het structureel aanpakken van de geconstateerde tekortkomingen.

3.2 Conclusies

3.2.1 Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van Defensie hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het financieel beheer defensiebreed (onvolkomenheden bij zeven artikelen (beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen));
- het wapen- en munitiebeheer defensiebreed;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties KL: LBB/KPU en LBB/AGB;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties KLu: LCKLu/LDW;
- de materieelinventarisadministraties defensiebreed;
- het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties;
- de voorraad- en materieeladministratie agentschap DTO;
- het financieel beheer agentschap Paresto.

Van deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer als ernstige onvolkomenheid aan:

- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties KL: LBB/KPU.

3.2.2 Conclusies overige bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer heeft naast het financieel beheer en het materieelbeheer ook de volgende onderdelen van de bedrijfsvoering onderzocht:

- de deskundigheid en beschikbare capaciteit van IC-personeel defensiebreed;
- het personeelsadministratiesysteem PeopleSoft;
- de betrouwbaarheid informatievoorziening DTO.

Wij merken deze onderdelen als onvolkomenheid aan.

3.2.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering

3.2.3.1 Bedrijfsvoering van 2003 tot en met 2005

De bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie over de jaren 2003, 2004 en 2005 vertoont veel onvolkomenheden.

Het financieel beheer gaf over 2003 aanleiding tot het benoemen van onvolkomenheden, waarbij wij een groot risico signaleerden voor achteruitgang van de kwaliteit van het financieel beheer in de daaropvolgende jaren. Door de grootschalige reorganisatie en de forse taakstelling nam de beschikbaarheid van financieel deskundig personeel af. Ook over 2004 en 2005 hebben wij het financieel beheer defensiebreed als onvolkomen moeten aanmerken.

Het materieelbeheer van het ministerie laat ook te wensen over. Hierbij spelen problemen door verouderde ICT-systemen en een gebrek aan administratieve discipline een rol. Ten opzichte van 2003 is er over 2005 sprake van een lichte vooruitgang. Alleen het magazijnvoorraadbedrijf KPU is nog een ernstige onvolkomenheid. Defensiebreed blijft het materieelbeheer echter nog steeds onvolkomen.

Veel verbeterprocessen, waaronder de verbetering van het munitiebeheer, verlopen trager dan gepland. De planningen waren mogelijk te optimistisch. Het Ministerie van Defensie heeft aangegeven vanaf nu realistisch te plannen.

De deskundigheid en de beschikbare capaciteit van IC-personeel is al vanaf 2003 een onvolkomenheid. Met de oprichting van de OIB's is de kwaliteit van de interne controles wel duidelijk verbeterd. Ook de strakke monitoring van DBE op de uitvoering van de controles draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit.

3.2.3.2 Aandachtspunten en aanbevelingen

In aanvulling op de aanbevelingen in de Audit-Actielijst vragen wij in het bijzonder aandacht voor de volgende onderwerpen.

Vernieuwing ICT-systemen

Door een «vlekkeloze» invoering van de nieuwe financiële en logistieke systemen kan in theorie een groot aantal van de huidige structurele problemen op het gebied van het financieel en materieelbeheer worden weggenomen.

De minister van Defensie heeft er voor gekozen om niet meer te investeren in verouderde systemen. Dit betekent dat tot de invoering van de nieuwe systemen bestandsinconsistenties zullen blijven bestaan. Volgens de huidige planning zal de uitrol van de financiële systemen in 2008 en van de logistieke systemen vanaf 2009 plaatsvinden.

Voor een probleemloze implementatie van de ICT-systemen moet volgens de Algemene Rekenkamer tenminste aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:⁸

- het schoon overgaan van de bestanden, waarbij het niet alleen gaat over de betrouwbaarheid van de gegevens, maar ook het advies gegeven kan worden om oud materieel af te stoten vóór de conversie;
- realistische planning & control en vooral een goede en structurele kwaliteitsbewaking;
- goede, heldere (met de ADD afgestemde) defensiebrede procesbeschrijvingen. In 2006 zal de ADD de procesbeschrijvingen voor de financiële procedures beoordelen. Er wordt binnen Defensie momenteel gewerkt aan de beschrijvingen voor materieelbeheer;
- betrokkenheid van DMO bij de implementatie van ICT-systemen als mogelijk toekomstig proceseigenaar van de logistieke processen;
- bedrijfsvoering DICTU als toekomstige beheersorganisatie;
- uitrol gestandaardiseerde werkplekomgeving (project Mulan momenteel vertraagd);
- Generiek Koppelvlak Defensie (GKD), het platform voor interfaces. Het GKD moet betrouwbaar functioneren en het beheer op orde hebben;
- tijdig beginnen met het opleiden van toekomstige gebruikers (lessons learned bij PeopleSoft);
- betrokkenheid van de directeur-generaal Financiën en Control bij de inrichting van de controlfunctie (beheersingsinstrumentarium).

Wapen- en munitiebeheer

Om tot verbetering van het munitiebeheer te komen is een meerjaren-traject noodzakelijk. In het hiertoe op te stellen meerjarenplan zal de implementatie van het Warehouse Management Systeem (WMS) voor de registratie van munitie worden opgenomen, net als de opschoning van de huidige administraties. Verder is het nodig de processen en procedures

⁸ Deze aandachtspunten hebben te maken met IT-governance. Meer daarover leest u in ons rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* dat op 30 maart 2006 is verschenen.

defensiebreed te standaardiseren, de administratie te vereenvoudigen en de regie voor de gehele munitieketen onder te brengen bij DMO.

Het Ministerie van Defensie onderkent dat de conversie naar WMS risicovol is en dat het essentieel is dat deze conversie op een beheerste wijze plaatsvindt met opgeschoonde data.

Voor zowel het wapen- als het munitiebeheer geldt dat de administratieve discipline en de bruikleenadministraties zonder meer verbeterd dienen te worden. Het volgen van bestaande, formele procedures verdient aandacht en de in gang gezette verbetermaatregelen moeten stevig in de defensie-organisatie worden verankerd. Daarom is het van belang dat blijvend wordt toegezien op de naleving van de aangescherpte procedures rond wapen- en munitiebeheer. De KMar verdient daarbij speciale aandacht.

Normatiek materieelbeheer

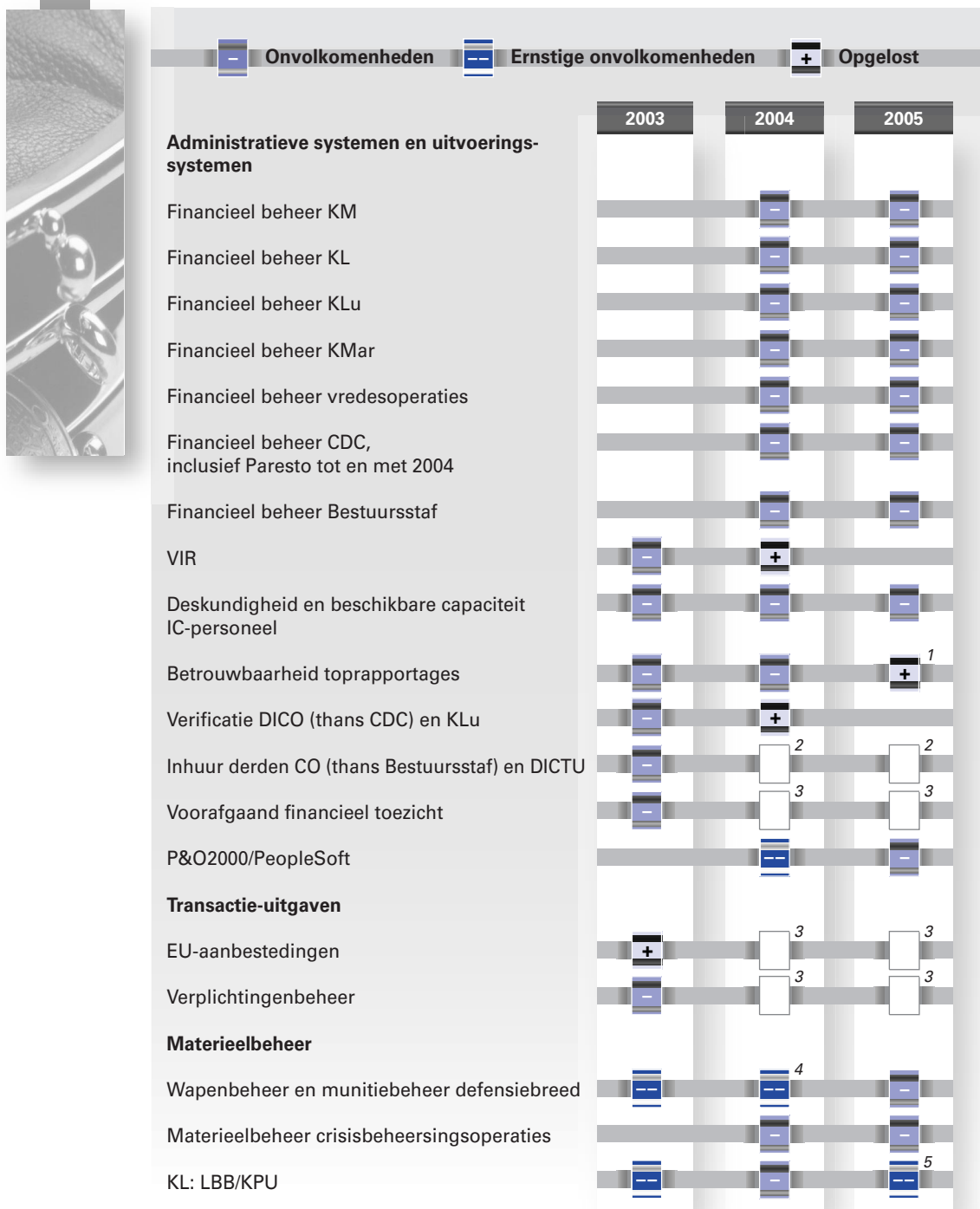
Wij wijzen op het belang van duidelijke normatiek in het kader van materieelbeheer. Hoewel het Ministerie van Defensie op dit gebied in 2005 vorderingen gemaakt heeft met de nieuwe aanwijzing «Gevoelig materieel» en het ontwikkelen van situationeel materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties, zijn hier nog grote stappen mogelijk. Door het ontbreken van concrete normatiek wordt door de controleurs (OIB, ADD en de Algemene Rekenkamer) bij het bepalen van de percentages voorraadverschillen in principe een paar ontbrekende sokken net zo zwaar meegerekend als een ontbrekende F-16-motor.

Wij onderkennen dat het instellen van normatiek per artikelnummer te bureaucratisch is en in de praktijk niet werkbaar zal zijn. Wij adviseerden al eerder te bekijken in hoeverre het mogelijk is om voor bepaalde categorieën materieel verschillende normen te bepalen. Bij bepaalde categorieën materieel (bijvoorbeeld artikelen met een gering financieel belang) is het denkbaar dat een bepaald percentage voorraadverschillen acceptabel is. Het Ministerie van Defensie heeft aangegeven de categorisering en de bijbehorende aanpassing van de normatiek te willen betrekken bij de implementatie van de nieuwe logistieke systemen.

Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Defensie

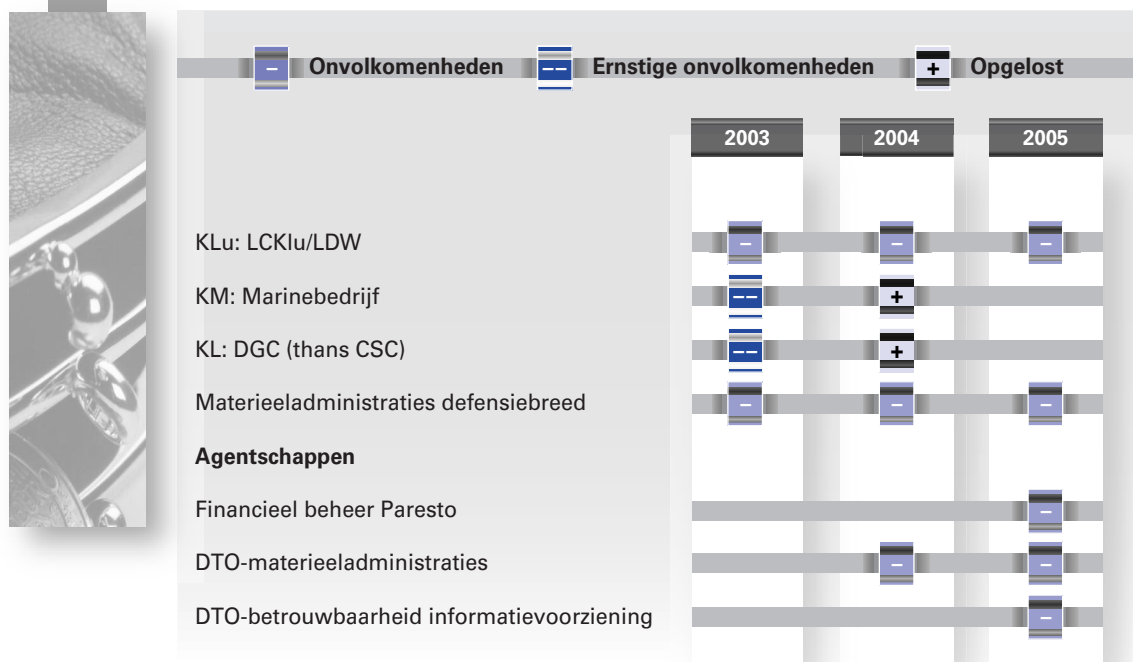
Figuur 3



Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Defensie

Vervolg
figuur 3



¹ In het rechtmatigheidsonderzoek over 2005 is dit niet onderzocht omdat in april 2006 een doelmatigheidsonderzoek naar dit onderwerp wordt gestart.

² Onvolkomenheid meegeteld bij CDC.

³ Nu onder financieel beheer per artikel.

⁴ Het wapenbeheer was zodanig verbeterd dat dit eind 2004 niet meer als ernstige onvolkomenheid aangemerkt werd, maar als onvolkomenheid.

⁵ AGB, dat deel uitmaakt van LBB, is ingaande 2005 een onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid wordt samen met die van LBB/KPU als één onvolkomenheid aangemerkt bij LBB.

4.1 Reactie minister

De minister van Defensie heeft op 2 mei 2006 gereageerd op het concept-rapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2005 van zijn ministerie. De volledige reactie van de minister is te vinden op onze website (www.rekenkamer.nl). Op deze plaats geven we zijn antwoord verkort weer.

In zijn reactie blikt de minister allereerst terug op de activiteiten die binnen zijn ministerie in 2005 zijn ontplooid om de bedrijfsvoering op een aanvaardbaar niveau te brengen en te behouden. Hij wijst hierbij op het Minimumprogramma Bedrijfsvoering 2005, waarin de grootste risico's in de bedrijfsvoering zijn aangepakt. Hoewel naar zijn mening op vele fronten verdere verbetering van de bedrijfsvoering mogelijk – en ook noodzakelijk – is, kan hij niet anders dan constateren dat de met het minimumprogramma geïntroduceerde systematiek verstandig is geweest. Hij zegt toe dat een aantal maatregelen die in dat kader op ad-hocbasis waren genomen, in 2006 structureel ingebed zullen worden in de reguliere bedrijfsvoeringsprocessen.

Vervolgens gaat de minister nader in op een aantal onderwerpen, waaronder de ernstige onvolkomenheid bij het LBBKL/KPU, onze aanbevelingen voor het SPEER-project en de onvolkomenheden in het financieel beheer.

Landelijk Bevoorradingsbedrijf/KPU-bedrijf

De minister stelt het zeer op prijs dat de ernstige onvolkomenheden in het materieelbeheer bij het Landelijk Bevoorradingsbedrijf (LBB) geen aanleiding waren om bezwaar aan te tekenen. Hij is het met ons eens dat het huidige verbeterplan eigenlijk een jaar te laat komt. De minister zal de voortgang van de individuele verbetermaatregelen nauwlettend laten volgen en hierover op gezette tijden laten rapporteren aan onze medewerkers.

Vernieuwing ICT-systemen (SPEER)

De minister onderschrijft dat de door ons genoemde randvoorwaarden voor vernieuwing van de ICT-systemen noodzakelijk zijn voor een voorspoedige implementatie. Hij wijst erop dat binnen het SPEER-programma soortgelijke randvoorwaarden worden toegepast. Deze randvoorwaarden spelen volgens de minister op dit moment een centrale rol bij het opstellen van het SPEER-Masterplan 2006. Hij merkt op dat voor controle en voortgangsbewaking gebruik wordt gemaakt van het instrument risicoanalyse. De minister voegt hieraan toe dat de uitvoering van het programma strak gemonitord wordt. Hij is voornemens zich in de loop van 2006 ook meer indringend te laten informeren over de voortgang en beheersing van de andere grote IV-projecten binnen zijn departement.

Onvolkomenheden defensiebreed financieel beheer

In 2005 constateerde de minister dat de problemen in het financieel beheer zich concentreren rond de zogenoemde koppelvlakken. Door de grootschalige reorganisatie zijn deze koppelvlakken veranderd en zijn ze belangrijker geworden voor de kwaliteit van het beheer. Het oplossen van de problemen die hiermee samenhangen, vormt een van de speerpunten van de minister bij de verbetering van de bedrijfsvoering in 2006. De minister uitte zijn teleurstelling over het feit dat de dialoog tussen ons en het IODAD nog steeds niet heeft geleid tot een eenduidig normenkader

om de overschrijding van artikeltoleranties vast te stellen. Hij was dan ook verrast dat wij op basis van hetzelfde cijfermateriaal bij negen artikelen een overschrijding van de tolerantie constateren, terwijl de Auditdienst Defensie tot twee artikeloverschrijdingen kwam. De minister geeft aan dat hij hier dan ook niet op heeft kunnen sturen.

Wapen- en munitiebeheer

De minister is van mening dat de in 2005 gekozen aanpak van de verbetering van het wapen- en munitiebeheer zijn vruchten heeft afgeworpen. Het beheer van reguliere wapens bij de drie Operationele Commando's die onder aansturing van de Commandant der Strijdkrachten (voorheen CDS) vallen, is eind 2005 goeddeels op orde. Ook het munitiebeheer is – hoewel defensiebreed nog niet ordelijk – vooruit gegaan. Hij merkt op dat dit echter niet geldt voor de Koninklijke Marechaussee (KMar). De minister zegt daarom toe dat in 2006 zal worden toegezien op de naleving van de aangescherpte procedures rond wapen- en munitiebeheer. Bij de KMar zullen maatregelen worden genomen die passen bij de specifieke omstandigheden waaronder en de wijze waarop KMar-personeel wordt ingezet. De minister onderkent dat bij de invoering van het Warehouse Management System (WMS) Klasse V in 2006 tijdelijk extra risico's kunnen ontstaan voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van het munitiebeheer.

LCKLu

De minister geeft aan dat de structurele meerjarige aanpak van de verbeteringen in het materieelbeheer bij het Logistiek Centrum van de Koninklijke Luchtmacht (LCKLu) zal worden voortgezet in 2006.

Materieelinventarisadministraties

Het baart de minister zorgen dat er geen eenduidig beeld lijkt te zijn van de oorzaken voor de geconstateerde onvolkomenheden bij de materieelinventarisadministraties, in tegenstelling tot de grote magazijnvoorraden. Om dit inzicht te verkrijgen, zal hij in de loop van 2006 nader onderzoek laten uitvoeren naar de achterliggende oorzaken van de geconstateerde onvolkomenheden en op basis daarvan passende maatregelen nemen. Parallel hieraan zal verder worden gewerkt aan een herziening van de regelgeving.

Materieelbeheer bij inzet

De minister vermeldt dat de regelgeving op het gebied van materieelbeheer bij inzet (uitzending) in 2005 is aangepast. De Commandant der Strijdkrachten (voorheen Chef Defensiestaf) heeft daarmee de bevoegdheid gekregen om per operatie nadere richtlijnen uit te vaardigen voor het materieelbeheer, die passen bij de aard en omvang van de specifieke operatie. De aangepaste bevoegdheid is voor het eerst gebruikt bij de inzet in Zuid-Afghanistan. De effecten van deze maatregelen zullen volgens de minister pas blijken uit de resultaten van de controles terzake.

Paresto

De minister beaamt dat het financieel beheer van de Paarse restauratieve organisatie (Paresto) ultimo 2005 nog niet ordelijk was. Hij wijst erop dat aanvullende controlemaatregelen zijn opgesteld.

Registratie werkplekdiensten Defensie Telematica Organisatie (DTO)

De minister merkt op dat de verrekening van werkplekdiensten met de defensieonderdelen in 2005 hinder heeft ondervonden van de vele wijzigingen in de organisatie. Hij wijst erop dat hierdoor geen sprake is

van onrechtmatige uitgaven, maar dat de gewenste interne verrekening nog niet is gerealiseerd. Hij sluit niet uit dat ook over 2006 nog een deel van de verrekening op basis van lumpsum zal plaatsvinden.

Deskundigheid IC-personeel

Met onze aanbeveling om extra aandacht te besteden aan de werving van IC-personeel kan de minister weinig doen. Vooral in de huidige aantrekkelijke arbeidsmarkt speelt de concurrentiepositie van (overheids)werkgevers hem parten. Een meer voor de hand liggende en structurele oplossing kan volgens hem worden gevonden in verdere maatregelen om de beschikbare capaciteit doelmatiger aan te wenden. Dat kan bijvoorbeeld door de controletoeren binnen Defensie beter in te richten («single audit»-gedachte). Waar capaciteit tekortschiet, kan dit naar zijn mening voor de korte termijn worden gecombineerd met uitbesteding van onderzoek. Daarnaast zoekt hij naar aanvullende structurele mogelijkheden om het aanwezige IC-personeel voor de organisatie te behouden. Hij merkt op dat de kwaliteit van de werkzaamheden door de geconstateerde onvolkomenheid inhoudelijk niet is verslechterd. Hij wijst erop dat de OIB-afdelingen van de verschillende defensieonderdelen alle werkzaamheden hebben uitgevoerd die binnen het basispakket vallen.

PeopleSoft

De minister merkt op dat in juni 2005 is gestart met een verbetertraject van het personeelsadministratiesysteem PeopleSoft. In 2006 zal de vangnetconstructie verder worden verbeterd. Inmiddels is fase twee van het verbeterplan in werking getreden.

VBTB-toets

De minister onderschrijft gedeeltelijk onze aanbeveling om de koppeling tussen doelen en besteding van middelen te concretiseren. Hij geeft aan dat in het proces van «beleid-plannen-begroting» het inzicht in de relatie tussen beleid en uitgaven als volgt is: de Beleidsvisie richt zich op de vraag «wat willen we bereiken?», het Defensieplan geeft antwoord op de vraag «wat gaan we daarvoor doen?» en de begroting op «wat gaat dat kosten?» Volgens de minister bestaat er dus wel degelijk een koppeling tussen de doelen en de middelen, alleen was deze in begroting en jaarverslag niet altijd zichtbaar. De minister wijst erop dat in het kader van de voorbereiding van de ontwerpbegroting 2007, in overleg met het Ministerie van Financiën, per beleidsartikel een sjabloon is uitgewerkt op basis van de aanvullende begrotingsaanschrijving Rijksbegrotingsvoorschriften 2006. Deze sjablonen moeten meer inzicht verschaffen in de relatie tussen doelstellingen, geplande activiteiten en daarvoor benodigde middelen. Hij zegt toe dat in het jaarverslag over 2007 conform deze sjablonen zal worden gerapporteerd. Vooruitlopend daarop zal de minister proberen om in het jaarverslag over 2006 het gewenste inzicht al beter te benaderen.

Tot slot: 2006 en volgende jaren

De minister heeft het voornemen de systematiek van het Minimumprogramma Bedrijfsvoering in 2006 voort te zetten. Om een aantal defensiebrede probleemgebieden op te lossen, streeft hij in 2006 de volgende doelstellingen na:

1. In 2006 is er sprake van een zodanige kwaliteit van de bedrijfsvoering dat geen bezwaar(onderzoek) zal worden aangetekend bij het Jaarverslag 2006.
2. In 2006 geeft de Auditdienst Defensie een goedkeurende getrouwbeeldverklaring af.

Daarnaast streeft de minister ernaar defensiebrede problemen op te lossen op het gebied van financieel beheer en materieelbeheer. In 2005 is gebleken dat, door het opdelen van de processen, vooral op de ontstane koppelvlakken een betere afstemming en mogelijk nadere aanwijzingen in het financieel beheer noodzakelijk zijn. Voor het materieelbeheer zal de regelgeving worden aangepast, mede op basis van de nog te ontvangen Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006 van het Ministerie van Financiën.

Hij geeft aan dat in 2006 ook een meerjarig verbetertraject bedrijfsvoering wordt opgestart voor de periode 2007 tot en met 2011. Dit «Kwaliteitsplan Bedrijfsvoering Defensie 2007–2011» heeft volgens de minister als doel om structurele verbeteringen door te voeren en te waarborgen. Het plan behelst een meerjarige cyclus waarin gestructureerd alle onderdelen/aspecten van de bedrijfsvoering als onderdeel van het managementcontrolstelsel en de hierop gebaseerde verbetermaatregelen, worden beoordeeld. Door deze aanpak wordt ook een proactieve benadering mogelijk, zowel voor defensiebrede aandachtspunten als voor speerpunten van de defensieonderdelen.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is het eens met de constatering van de minister dat de systematiek van het Minimumprogramma Bedrijfsvoering verstandig is geweest, ondanks het feit dat op vele fronten verdere verbetering mogelijk en ook noodzakelijk is. Wij zullen de door de minister aangekondigde inbedding van maatregelen met aandacht volgen. Wij zijn verheugd dat de minister steeds meer doordrongen raakt van de noodzaak van een structurele aanpak.

Landelijk Bevoorradingsbedrijf/KPU-bedrijf

Wij zijn verheugd over de toezegging van de minister en zullen de voortgang van de verbetermaatregelen in de komende jaren met belangstelling volgen.

Vernieuwing ICT-systemen (SPEER)

Wij stellen met voldoening vast dat de randvoorwaarden die wij hebben genoemd om de ICT-systemen voorspoedig te implementeren, een centrale rol zullen gaan spelen in het SPEER-Masterplan 2006. Wij constateren dat de aandacht van de minister voor (andere) grote IV-projecten is toegenomen en zullen het implementatietraject met grote belangstelling volgen.

Financieel beheer defensiebreed

Wij zijn het eens met de constatering van de minister dat de problemen in het financieel beheer zich in 2005 concentreerden rond de zogenoemde koppelvlakken. Wij zullen het verbetertraject in 2006 blijven volgen. Wat betreft de opmerking van de minister over het ontbreken van een eenduidig normenkader, wijzen we op het volgende. Wij geven in onze oordelen aan of wij met redelijke zekerheid hebben vastgesteld dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen of deugdelijk zijn weergegeven. Omdat zowel fouten als onzekerheden afbreuk doen aan die redelijke zekerheid, tellen wij fouten en onzekerheden bij elkaar op. De Auditdienst Defensie telt fouten en onzekerheden niet op. Daarnaast saldeert de auditdienst getrouwheidsfouten, terwijl wij deze als absolute bedragen meetellen. Het gevolg hiervan is dat onze uitkomsten verschillen van die van de

auditdienst. Beide methodes zijn overigens vaktechnisch verantwoord, maar hebben een andere invalshoek.

Wij wijzen de minister nogmaals op het belang van administratieve discipline bij het financieel beheer.

Wapen- en munitiebeheer

Wij stellen met genoegen vast dat de minister in 2006 zal toezien op de naleving van de aangescherpte procedures rond wapen- en munitiebeheer. Wij betreuren het dat de minister niet ingaat op onze aanbeveling om een meerjarenplan op te stellen voor het munitiebeheer en op onze aanbeveling om te komen tot een defensiebrede en gelijke toepassing van het Centraal Wapen Registratiesysteem. Een meerjarenplan is naar onze mening noodzakelijk om de complexe en weerbarstige problemen op dit gebied het hoofd te kunnen bieden.

Materieelinventarisadministraties

Het verheugt ons dat de minister in de loop van 2006 onderzoek zal laten uitvoeren naar de oorzaken voor de geconstateerde onvolkomenheden en op basis van de uitkomsten passende maatregelen zal nemen. Wij stellen met genoegen vast dat ook de regelgeving zal worden herzien. Wij zullen de ontwikkelingen blijven volgen. Wij wijzen de minister nogmaals op het belang van administratieve discipline bij het materieelbeheer. Het gebrek aan administratieve discipline is naar onze mening namelijk een van de belangrijkste oorzaken van de geconstateerde problemen.

Deskundigheid IC-personeel

Wij zijn het eens met de minister dat krapte op de arbeidsmarkt een belemmering is voor de werving van IC-personeel. Een doelmatiger aanwending van de beschikbare capaciteit door de controletoeren binnen Defensie beter in te richten achten wij een goede gedachte, maar wij wijzen er wel op dat de formatie toch ook bepaald is op basis van een bepaald werkprogramma en de doelmatige uitvoering daarvan. Het gevaar van structurele overbelasting van IC-personeel is aanwezig; zij moeten immers even veel werk doen met minder mensen. Wij onderschrijven dat met de invoering van de OIB-afdelingen in 2005 de kwaliteit niet is teruggelopen en zelfs verbeterd is ten opzichte van 2004. Wel merken wij op dat de werkwijze en kwaliteit van de OIB's nog te veel van elkaar verschillen.

Baten-lastendienst Paresto, LCKLu, materieelbeheer bij inzet, registratie werkplekdiensten DTO en Peoplesoft

Wij constateren met genoegen dat de minister het eens is met onze opmerkingen bij deze onderwerpen en dat hij aangeeft de aanbevelingen te zullen opvolgen.

VBTB-toets

Wij zijn het met de minister eens dat de koppeling tussen doelen en middelen in begroting en jaarverslag niet altijd zichtbaar is. Het is mogelijk dat, zoals de minister betoogt, bij de begroting en het jaarverslag wel inzicht in de relatie tussen beleid en uitgaven is te verkrijgen door de Beleidsvisie en het Defensieplan erbij te betrekken. Wij wijzen er echter op dat belangrijke doelgroepen (zoals de Tweede Kamer en het publiek) geen toegang hebben tot de genoemde interne defensiestukken, waardoor zij dit inzicht niet kunnen verkrijgen.

Wij zullen de aangekondigde inspanningen van het ministerie in 2006 en 2007 met veel belangstelling volgen. Op ons advies om dezelfde indicatoren voor begroting en jaarverslag te gebruiken gaat de minister niet in.

Wij bevelen aan om deze bij het nieuwe sjabloon te betrekken, voorzover dat nog niet al is gebeurd.

Tot slot: 2006 en volgende jaren

Wij stellen het op prijs dat de minister op alle belangrijke bevindingen heeft gereageerd. De minister gaat echter niet concreet in op onze aanbeveling over normatiek voor materieelbeheer, het naleven van de administratieve discipline en onze opmerking over de informatievoorziening DTO. Wij zullen deze onderwerpen in 2006 met belangstelling volgen. Verder reageert de minister niet specifiek op de overschrijding van de tolerantiegrens bij de verplichtingen.

Wij onderschrijven dat de systematiek van een minimumprogramma bedrijfsvoering een goede basis vormt om de knelpunten in het financieel beheer en materieelbeheer op te lossen. Een structurele aanpak is hierbij van groot belang en wij zijn verheugd te kunnen vaststellen dat de minister dit onderschrijft, zoals onder meer blijkt uit zijn voornemen om in 2006 te starten met een meerjarig verbetertraject met als doel om structurele verbeteringen door te voeren en te waarborgen.

BIJLAGE 1

OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

Alle begrote en verantwoorde bedragen in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie

	Uitgaven		Verplichtingen			
	Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	Verschil		Verantwoording 2005 (€)	verschil
			abs (€)	%		
<i>Beleidsartikelen:</i>						
Art. 1 Koninklijke Marine	1 024 194 000	1 068 592 000	44 398 000	4,15%	1 011 874 000	77 560 000
Art. 2 Koninklijke Landmacht	1 782 482 000	1 842 434 000	59 952 000	3,25%	1 411 037 000	-189 067 000
Art. 3 Koninklijke Luchtmacht	1 034 814 000	1 187 629 000	152 815 000	12,87%	1 103 366 000	23 540 000
Art. 4 Koninklijke Marechaussee	355 611 000	351 643 000	-3 968 000	-1,13%	361 257 000	8 805 000
Art. 9 Uitvoering crisisbeheersingsoperaties	222 800 000	215 104 000	-7 696 000	-3,58%	213 257 000	-9 001 000
Art. 10 Civiele taken	26 015 000	26 811 000	796 000	2,97%	26 701 000	-8 354 000
Art. 11 Internationale Samenwerking	163 981 000	126 949 000	-37 032 000	-29,17%	120 682 000	-31 632 000
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>						
Art. 60 Ondersteuning krijgsmacht	1 507 309 000	1 477 312 000	-29 997 000	-2,03%	1 552 687 000	-1 459 000
Art. 70 Geheime uitgaven	1 760 000	1 760 000	0	0%	1 760 000	0
Art. 80 Nominaal en onvoorzien	244 757 000	0	-244 757 000		0	-244 757 000
Art. 90 Algemeen	1 408 609 000	1 395 138 000	-13 471 000	-0,97%	1 386 145 000	-52 995 000
Totaal	7 772 332 000	7 693 372 000	-78 960 000		7 219 308 000	-427 360 000
Totaal overschrijdingen			257 961 000			109 905 000

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2005

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie
A: Verplichtingen

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Koninklijke Marine	1 011,9	12,8	9,4	22,2	2,2%	Ja	0,4	
2	Koninklijke Landmacht	1 441,0	9,9	17,9	27,8	1,9%	Ja	0,6	
3	Koninklijke Luchtmacht	1 103,4	11,8	32,9	44,7	4,1%	Ja	0,6	
4	Koninklijke Marechaussee						Nee	1,2	
60	Ondersteuning Krijgsmacht	1 552,7	44,7	33,6	78,3	5,0%	Ja	0,5	
90	Algemeen						Nee	0,5	
	Totaal	5 109,0	79,2	93,8	173,0			3,8	

B: Uitgaven

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Koninklijke Marine	1 068,6	0,5	14,4	14,9		Ja	0,2	
2	Koninklijke Landmacht	1 842,4	4,2	23,1	27,3		Ja		
3	Koninklijke Luchtmacht						Nee	0,3	
4	Koninklijke Marechaussee	351,6	3,5	10,8	14,3		Ja		
9	Uitvoering crisis- beheersingsoperaties	215,1	1,7	11,8	13,5		Ja		
10	Civiele Taken						Nee	2,5	
60	Ondersteuning Krijgsmacht	1 477,3	0,2	52,6	52,8		Ja		
90	Algemeen						Nee	0,1	
	Totaal	4 973,0	10,1	112,7	122,8			3,1	

C: Ontvangsten

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Koninklijke Marine	36,6					Nee	4,0	
2	Koninklijke Landmacht	52,8					Nee	1,2	
3	Koninklijke Luchtmacht	26,8					Nee	0,8	
60	Ondersteuning Krijgsmacht	51,0					Nee	0,6	
	Totaal	167,2						6,6	

D: Saldibalans

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (%)	Totaal F+O overschre- den?	Tolerantie- grens	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Debet	Extra-comptabele vorderingen	124,9					Nee	0,6	
Debet	Voorschotten	1 692,9					Nee	8,2	
Credit	Openstaande Verplichtingen	5 869,1					Nee	0,4	
	Beoordeeld totaal	15 199,8						9,2	

F: Agentschappen

	Totaal verantwoord bedrag (€ x 1000)	Fout (€ x 1000)	Onzekerheid (€ x 1000)	Totaal F+O (€ x 1000)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	Onzekerheid over volledigheid (€ x 1000)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Defensie Telematica Organisatie								
Lasten	306,5							
Kapitaaluitgaven	85,6							
Baten	290,9	2,3	5,4	7,7		Ja		
kapitaalontvangsten	55,6							
Totaal		2,3	5,4	7,7				

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. Het betreft 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), en
- 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.

Onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties bij het Ministerie van Defensie in 2005

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x € 1000)	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 crisisbeheersingsoperaties	2004	09	Veel aspecten		3.1.1
Financieel beheer CDC	2004	60	Veel aspecten		3.1.1
Financieel beheer Algemeen	2004	90	Veel aspecten		3.1.1
Wapen- en munitiebeheer	2003		Alle onderdelen		3.1.2
Materieelbeheer magazijnvoorraad-administraties KL	2001	02	KL/LBB/KPU KL/LBB/AGB		3.1.2 3.1.2
Materieelbeheer magazijnvoorraad-administratie KLu	2001	03	KLu/LCKLu/LDW		3.1.2
Materieelinventarisadministraties defensiebreed	2004		Alle onderdelen		3.1.2
Materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties	2004	09	Crisisbeheersingsoperaties		3.1.2
Deskundigheid en beschikbare capaciteit van IC-personeel	1997		Alle onderdelen		3.1.3
PeopleSoft	2004		Alle onderdelen		3.1.4
Financieel beheer Paresto	2005		Baten		3.1.5
Materieeladministratie DTO	2004		Baten		3.1.5
Informatievoorziening DTO	2005		Baten		3.1.5

Bovenstaande tabel geeft alle (ernstige) onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én 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-Actielijst
ADD	Auditdienst Defensie
AGB	Algemeen Goederen Bedrijf
CBD	Centraal Betaalkantoor Defensie
CDC	Commando DienstenCentra
CW	Comptabiliteitswet
DBE	Directie Beleidsevaluaties
DFEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
DGW&T	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen
DICTU	Defensie ICT-uitvoerings organisatie
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DTO	Defensie Telematica Organisatie
GKD	Generiek Koppelvlak Defensie
GVKKA	Geïntegreerde Verplichtingen Kas Kosten Administratie
IC	Interne controle
KKW	Klein kaliber wapens
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
KM	Koninklijke Marine
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPU	Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf
LBBKL	Landelijk Bevoorradersbedrijf Koninklijke Landmacht
LCKLu	Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht
LDW	Logistieke Divisie Woensdrecht
OIB	Onderzoeken Interne Beheersing
Paresto	Paarse Restauratieve Organisatie
P&O	Personeel en Organisatie
RJV	Rapport bij het Jaarverslag
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VFT	Voorafgaand Financieel Toezicht
WMS	Warehouse Management Systeem

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/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie van een departement, (b) het financieel beheer en het materieelbeheer van een departement en (c) de financiële informatie in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

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.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale 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 primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, net als de sturing en beheersing van deze processen.

Bezwaar

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

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).

Departementale auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag en met het onderzoek naar het financieel beheer, naar het materieelbeheer en de administraties daarover en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie. 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

Documenten die tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording vormen 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 documenten 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 verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

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.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

Onzeker (onzekerheden)

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

Overdrachtsuitgaven

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

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.

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.

Review

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

Tolerantiegrenzen

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50

miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.

2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.