

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2009

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2008

Tijdens het wetgevingsoverleg op 30 juni 2008 heb ik toegezegd u twee keer per jaar te informeren over de voortgang van het bezwaaronderzoek. Het woord bezwaaronderzoek is een verwarrende term omdat een bezwaaronderzoek altijd wordt uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer. De vervolgactiviteiten uit het bezwaaronderzoek zijn bij Defensie ondergebracht in het project «beter verbeteren». In deze eerste voortgangsrapportage wordt de huidige stand van zaken van het project «beter verbeteren» toegelicht.

In het Rapport bij het Jaarverslag (RJV) 2007 (kamerstuk 31 444 X, nr. 2) constateert de Algemene Rekenkamer een groot aantal onvolkomenheden op het terrein van sturing en beheersing van de bedrijfsvoering, financieel beheer en materieelbeheer.

De Algemene Rekenkamer wijst er in het rapport op dat de problemen in de bedrijfsvoering bij Defensie niet in een jaar zijn op te lossen. Het is noodzakelijk om de oorzaken van de problemen grondig te analyseren voordat concrete verbetermaatregelen kunnen worden genomen en deze analyses kosten veel tijd. Tevens noemt de Algemene Rekenkamer een aantal randvoorwaardelijke aspecten zoals communicatie en het naleven van de administratieve discipline om structurele verbeteringen te bereiken.

De Algemene Rekenkamer zal in maart 2009 de beslissing nemen wel of geen bezwaar aan te tekenen. Om een bezwaar te voorkomen verwacht de Algemene Rekenkamer van Defensie in maart 2009:

- een duidelijk zichtbare en werkende verbetermethodiek;
- een meerjarig verbeterplan financieel beheer;
- dat de eerste verbeteringen zichtbaar zijn in het financieel beheer;
- dat er een gedetailleerd meerjarenplan voor de meest risicovolle ketens/materieelsoorten is en een globaal plan van aanpak voor de overige ketens/materieelsoorten.

Alle hierboven genoemde aspecten worden in deze brief toegelicht.

Verbetersystematiek

De Algemene Rekenkamer verwacht van het ministerie van Defensie dat in maart 2009 een duidelijk zichtbare en werkende verbeter-systematiek is ingevoerd, waarmee problemen in de bedrijfsvoering structureel kunnen worden opgelost.

Op dit moment is de nieuwe verbeter-systematiek gereed. De verbeter-systematiek maakt deel uit van de planning- en begrotingscyclus en is daarmee nadrukkelijk een lijnverantwoordelijkheid geworden. De defensieonderdelen gaan voortaan in hun jaarplannen alle verbeter-maatregelen opnemen, te beginnen in december 2008. Begin 2009 worden verbeterplangesprekken gevoerd waaruit de werking van de verbeter-systematiek zal blijken.

In de nieuwe verbeter-systematiek is vastgelegd dat:

- altijd een analyse wordt uitgevoerd naar de oorzaak van problemen, zodat naar een gestructureerde oplossing kan worden gezocht (voorkomen van symptoombestrijding);
- medewerkers uit de gehele defensieorganisatie (of defensieonderdeel) worden betrokken bij deze analyses (draagvlak);
- verbetermaatregelen SMART zijn geformuleerd (uitvoerbaarheid);
- er afgestemd wordt over prioriteit en capaciteit op verschillende niveaus (transparantie);
- er duidelijkheid is over de verantwoordelijkheden van lijn- en beleids-verantwoordelijken in het verbeterproces (handhaving).

De voortgang van de nieuwe verbeter-systematiek ligt op schema. De verbeter-systematiek wordt in december 2008 ingevoerd zodat in maart 2009 de werking van de verbeter-systematiek kan worden vastgesteld aan de hand van de verbeterplangesprekken.

Financieel beheer

De Algemene Rekenkamer verwacht voor het financieel beheer dat in maart 2009 inzicht bestaat in aard en oorzaak van de geconstateerde knelpunten. Het ministerie moet kunnen aangeven wat niet (direct) kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door ontoereikende capaciteit (mensen en middelen). Dit moet zijn vastgelegd in een meerjarig verbeterplan financieel beheer. Daarnaast wordt verwacht dat in maart 2009 de eerste verbeteringen in het financieel beheer zichtbaar zijn.

De verbeteringen in het financieel beheer bestaan uit lange termijn-activiteiten en korte termijn activiteiten. De lange termijnactiviteiten zijn begonnen met de al eerder genoemde analyses naar de oorzaken van problemen. De eerste analyse, met en door de defensieonderdelen, begon in september en de laatste is voorzien in december van dit jaar.

De uitkomsten van de analyses leiden tot concrete verbetermaatregelen. Deze maatregelen worden opgenomen in het meerjarige verbeterplan financieel beheer, dat volgens planning eind januari 2009 gereed zal zijn. Om de structurele verbeteringen te bereiken is echter meer nodig dan het uitvoeren van analyses en het nemen van maatregelen. De overige kern-activiteiten bestaan uit de definiëring en afbakening van het financieel beheer, de vaststelling van het normenkader, de verdeling van verantwoordelijkheden en tot slot de vaststelling van de werking.

De korte termijn activiteiten moeten leiden tot zichtbare verbeteringen in maart 2009. Hiervoor zijn diverse maatregelen genomen, die hieronder worden toegelicht.

Aanpassing regelgeving

Een van de aandachtsgebieden van het project «beter verbeteren» is de evaluatie van huidige financiële regelgeving. De regelgeving bleek voor het financieel beheer soms te uitgebreid of onnodig zwaar. Een voorbeeld van onnodig zware regelgeving: voordat een rekening kan worden betaald, moet een prestatieverklaring worden overlegd. Dit blijkt in de praktijk niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld bij het betalen van een schadeclaim of de voorschotnota voor energie. Deze betalingen worden als fout aangemerkt door de controleurs omdat er geen prestatieverklaring kan worden overlegd. Hier is het dus nodig dat de regelgeving wordt aangepast door het opstellen van een lijst met uitzonderingen. De financiële regelgeving is, naar verwachting, voor de grootste financiële stromen vóór 1 januari 2009 geëvalueerd.

Beperkte verificatie

Het proces beperkte verificatie is bij Defensie ingevoerd om de werklast die verbonden is aan kleine facturen, te verminderen. Om onrechtmatige betalingen te beperken is een statistische steekproef achteraf, ingevoerd. Met motie Brinkman/Eijsink (kamerstuk 31 031 X, nr. 16) heeft u gevraagd de grens van beperkte verificatie te verlagen van € 1 250 naar € 500. Ik heb deze wens niet gehonoreerd omdat dit de verbetering van het financieel beheer niet ten goede zal komen. Het proces van beperkte verificatie loopt in grote lijnen zoals het is ontworpen en opgezet. De werking kan op een aantal punten nog verder worden verbeterd. Uit een intern onderzoek in het voorjaar bleek dat de prijscontrole niet goed verliep en dat nadere maatregelen nodig waren. De regelgeving is echter nog niet optimaal en zal voor 1 januari 2009 zijn aangepast. Op een aantal plaatsen in het proces moeten bewijsstukken en dossiers worden aangehouden. De kwaliteit hiervan kan verder worden verbeterd. Hierbij wordt zowel naar de regelgeving gekeken als naar de naleving ervan. De Audit Dienst Defensie doet de komende maanden onderzoek naar de verbetering van de kwaliteit van de beperkte verificatie.

Verscherpt toezicht op procedure Europese aanbesteding

Met ingang van 1 februari 2008 is het toezicht op het volgen van de procedures voor Europese aanbestedingen verscherpt. Indien een contract niet Europees wordt aanbesteed moet er in het kredietopeningsdossier een verklaring aanwezig zijn van een daartoe aangewezen deskundige die gemotiveerd meldt waarom Europese aanbesteding achterwege kan blijven. Wanneer een dergelijke verklaring ontbreekt wordt geen kredietopening verleend. De lijst van aangewezen deskundigen is limitatief vastgesteld en vastgelegd in een bevoegdhedenregister. Uit de interne controles moet blijken of de maatregelen tot een positief resultaat hebben geleid. De eerste bevindingen van de controles op de naleving van de Europese aanbestedingen brengen nog steeds fouten aan het licht. Deze zijn echter deels geconstateerd in het begin van 2008 toen een groot deel van de nieuwe beheersmaatregelen nog niet geactiveerd was. De totaaluitkomsten van de controles zijn begin volgend jaar beschikbaar. De invoering van de hierboven genoemde maatregelen moeten leiden tot verbeteringen in de werking van het financieel beheer. Mochten de controles daartoe aanleiding geven, wordt de regelgeving op de naleving van de Europese aanbestedingsregels opnieuw verscherpt.

FINAD (SAP)

Alle defensieonderdelen ervaren vooralsnog opstartproblemen met FINAD. Door de invoering van FINAD konden er enige weken geen beta-

lingen worden gedaan, waardoor een aanzienlijke achterstand in betalingen is ontstaan. Er zijn maatregelen genomen waardoor de achterstanden grotendeels zijn ingelopen. Gevolg is wel dat hiervoor extra capaciteit is ingezet, wat weer tot extra druk elders in de bedrijfsvoering kan leiden. De effecten van de invoering van FINAD op het beheer waren te verwachten en zijn ook gemeld aan de Algemene Rekenkamer. Naar verwachting zijn de achterstanden in de betalingen begin december volledig weggewerkt en is er sprake van een normale werkvoorraad. Uit negatieve ervaringen van andere ministeries die SAP voor hun financiële administratie hebben ingevoerd, blijkt het essentieel om een proefafsluiting uit te voeren om te constateren of de jaarafsluiting (en daarmee het opstellen van de jaarrekening) een risico zal vormen. Momenteel wordt de proefafsluiting uitgevoerd. De uitkomsten worden gebruikt voor het opstellen van het draaiboek voor de definitieve jaarafsluiting.

Verbetering betaalproces

Facturen moeten binnen 45 dagen worden betaald. Om een factuur rechtmatig te kunnen betalen moet een aantal bewijsstukken worden overlegd. Indien facturen te laat betaald worden als gevolg van het ontbreken van bewijsstukken is dat een indicator dat het proces niet goed loopt en dit kwam regelmatig voor. Intussen is het proces zodanig aangepast dat het betaalproces is verbeterd.

Materieelbeheer

Voor het materieelbeheer verwacht de Algemene Rekenkamer in maart 2009 een plan van aanpak, met keuzes voor de aan te pakken problemen gereed te hebben. In een aantal deelplannen worden de belangrijkste aandachtsgebieden geanalyseerd op het gebied van materieelbeheer, en worden maatregelen (minimaal in opzet) genomen.

Materieelbeheer bij Defensie gaat over het beheer van veel en verschillend materieel. Daarnaast zijn er veel gebruikers, wordt het beheer door verouderde systemen ondersteund en is sprake van vervuilde data in deze systemen. Hierdoor zal het verbeteren van het materieelbeheer meerdere jaren vergen waarbij op grond van risicoanalyses de meest risicovolle delen van het materieelbeheer als eerste worden aangepakt. De verbetering van het materieelbeheer sluit in tijdfasing aan op de verbetering van het financieel beheer. Hierdoor is het mogelijk om geleerde lessen uit de verbetering van het financieel beheer bij de verbetering van materieelbeheer te gebruiken.

Eind 2007 is een nieuw voorschrift materieelbeheer gepubliceerd. Het voorschrift bevat nieuwe, defensiebrede regelgeving op het gebied van materieelbeheer en biedt hiermee een goede basis voor structurele verbeteringen. Het nieuwe voorschrift wordt gefaseerd ingevoerd omdat het een zeer omvangrijke operatie is. Alle materieellogistieke processen moeten defensiebreed worden gestandaardiseerd en alle oude regelgeving van de defensieonderdelen moet worden omgezet naar defensiebrede regelgeving. Daarom is de invoering van het voorschrift voorzien tot en met juli 2009.

Verbeteractiviteiten op het gebied van materieelbeheer die op korte termijn noodzakelijk zijn, worden in december 2008 opgenomen in de begrotingsplannen 2009. In maart 2009 wordt een gedetailleerd meerjarenplan voor de ketens en materieelsoorten met de hoogste risico's opgesteld en een globaal plan voor de overige ketens.

De verbetering van het materieelbeheer tijdens crisisbeheersingsoperaties is al enige tijd onderwerp van studie. Over de mogelijkheden om overbodige regelgeving tijdens operaties af te schaffen en tot bruikbare en uitvoerbare regelgeving te komen voor het materieelbeheer in operatiegebieden, heb ik u geïnformeerd op 31 oktober 2008 (kamerstuk 27 830, nr. 57).

Het wapenbeheer, munitiebeheer en cryptobeheer maken deel uit van het materieelbeheer. Met motie Van Velzen/Eijsink (kamerstuk 31 444 X, nr. 12) heeft u verzocht de gebreken in het wapen- en munitiebeheer aan te pakken zodat er ten minste sprake is van forse structurele verbeteringen.

Wapenbeheer

Het wapenbeheer laat een lichte vooruitgang zien, ondanks de al langer spelende problemen in het Centraal Wapenregistratiesysteem (CWRS). De knelpunten in het CWRS worden aangepakt mede door een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de gehele keten van het wapenbeheer.

Munitiebeheer

Het grootste zorgpunt uit het RJV2007 betreft het munitiebeheer. In 2008 is op het munitiebeheer een volledige controle uitgevoerd. De initiële controleresultaten (vòòr het uitvoeren van corrigerende handelingen) laten nog een te groot aantal fouten en onregelmatigheden in het munitiebeheer zien. Om het oordeel van de Algemene Rekenkamer op het munitiebeheer terug te brengen van «ernstige onvolkomenheid» naar «onvolkomenheid» moeten deze fouten en onregelmatigheden worden gecorrigeerd en het opheffen ervan door een afloopcontrole vastgesteld. Met de commandanten is afgesproken extra aandacht te besteden aan het oplossen van geconstateerde fouten en onregelmatigheden voor maart 2009.

Randvoorwaardelijke aspecten

De Algemene Rekenkamer heeft nadrukkelijk ook aandacht gevraagd voor de «zachte aspecten» van de bedrijfsvoering. Het gaat hierbij onder andere om het onvoldoende naleven van de administratieve discipline en een te sterke «*can-do*» mentaliteit.

Binnen het ministerie is onderzoek verricht naar de administratieve discipline onder defensiepersoneel werkzaam in het financiële domein. In overleg met de defensieonderdelen worden de onderzoeksresultaten verder geanalyseerd, besproken en passende verbetermaatregelen voorgesteld om de gewenste gedragsverandering tot stand te brengen. Communicatie is één van de middelen om de gewenste gedragsverandering tot stand te brengen, daarnaast wordt communicatie ook benut om de aandacht voor de verbetering bedrijfsvoering te krijgen en te houden. In het plan van aanpak is vastgelegd hoe de communicatie de komende periode wordt aangewend.

Van ambitie naar norm

Gebleken is dat bij Defensie niet voor alle aspecten in de bedrijfsvoering controlenormen zijn vastgesteld. In die gevallen waar geen controlenorm is vastgelegd, werd tot nu toe de managementambitie tot controlenorm verheven. Defensie heeft terecht voor de kritische onderdelen van het beheer een hoog ambitieniveau. Het ambitieniveau tot controlenorm verheffen is een ongewenste situatie, omdat immers niet altijd kan

worden voldaan aan het hoge ambitieniveau. Een voorbeeld: in de richtlijn van een commandant (managementambitie) is vastgelegd dat retournitie in dezelfde week van verbruik in de administratie dient te zijn verwerkt. Indien schietoefeningen op vrijdag worden gehouden, kan aan deze richtlijn niet worden voldaan. De controleur zal in dit geval het munitiebeheer als onvoldoende aanmerken. Op dit moment wordt voor alle aspecten gezocht naar reële controlenormen. Voor aspecten waar nog geen reële controlenorm is vastgelegd, zullen controleurs in overleg met de beleidsverantwoordelijke tot een aanvaardbare controlenorm komen.

Kwaliteit en kwantiteit van personeel

Het gebrek aan voldoende, ervaren en goed opgeleid personeel is van invloed op het financieel- en materieelbeheer. Het zet de bedrijfsvoering fors onder druk. Het is niet eenvoudig om op de huidige krappe arbeidsmarkt nieuw, ervaren en goed opgeleid personeel aan te trekken. In het Actieplan Werving en Behoud, waarvan u een nadere uitwerking heeft ontvangen op 15 oktober 2008 (Kamerstuk 31 243, nr. 10) is gemeld welke voornemens er zijn voor de werving en behoud van personeel. Om de kwantiteit van personeel in het beheer te verbeteren, is de commandanten verzocht een terughoudend beleid te voeren bij functieroulatie van personeel werkzaam in het beheer. Dit heeft door ervaringsopbouw op termijn ook een positief effect op de kwaliteit van het personeel. De tekorten aan personeel werkzaam in het beheer wijken overigens niet af van andere werkterreinen bij Defensie. Door het uitbreiden van opleidingen voor het zittende en te plaatsen personeel zal de kwaliteit van het personeel verbeteren. Het uitbreiden van opleidingen is echter een activiteit die enkele jaren in beslag zal nemen. Dat betekent dat verbeteringen niet direct merkbaar zijn.

Van reactief naar proactief

De projectgroep «beter verbeteren» die is ingesteld om de gewenste verbeteringen in de bedrijfsvoering te begeleiden, signaleert dat defensieonderdelen zelfstandig onderzoeken verrichten naar de kwaliteit van de eigen bedrijfsvoering. Door deze zelfstandige onderzoeken komen knelpunten in de bedrijfsvoering eerder aan het licht en kunnen gerichte verbetermaatregelen worden genomen. Hierdoor wordt de interne bedrijfsvoering versterkt.

Presentatie aan Algemene Rekenkamer

Op 18 november jl. hebben alle commandanten van de defensieonderdelen een presentatie gegeven aan de Algemene Rekenkamer. In deze presentatie is de huidige stand van zaken op het gebied van bedrijfsvoering toegelicht en is een doorkijk naar de komende periode gegeven.

Conclusie

De voortgang van het project «Beter verbeteren» verloopt volgens schema, maar er moet nog veel gebeuren. Dat kan ook niet anders, want voor veel aspecten is een lange termijnoplossing de enige manier om verbeteringen te laten beklijven. Voor het aspect munitiebeheer zal het niet mogelijk zijn om dit jaar alle onvolkomenheden weg te nemen. Alle inspanningen zijn erop gericht om te bewerkstelligen dat het munitiebeheer dit jaar niet meer als «ernstige» onvolkomenheid wordt aangemerkt.

De volgende rapportage over de voortgang van het project «beter verbeteren» zal deel uitmaken van het Jaarverslag 2008 en wordt u aangeboden

in mei 2009. Mocht er voor die tijd belangrijke informatie beschikbaar komen, zal ik u daarover informeren.

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop