

Vergaderjaar 2012–2013

32 733

Beleidsbrief Defensie

Nr. 89

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2012

Het ministerie van Defensie heeft al enkele jaren problemen met het beheer. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het ministerie van Defensie* hebben we verslag gedaan van de uitkomsten van het bezwaaronderzoek «Sturing en beheersing» bij het ministerie. Wij ondersteunden de aanpak van het ministerie om met meerjarige verbeterplannen het financieel beheer en het materieelbeheer op orde te krijgen. In zijn bestuurlijke reactie op het *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het ministerie van Defensie* bevestigde de minister destijds de afspraak met de Algemene Rekenkamer om het financieel beheer in 2012 en het materieelbeheer in 2014 op orde te hebben. Bij zijn reactie voegde hij het *Plan van aanpak onvolkomenheden RJv 2010*, waarin hij de afspraken over het financieel beheer en materieelbeheer nader had uitgewerkt. De minister voegde aan het plan een ambitie voor het personeelsbeheer toe.

Wij volgen het plan van aanpak en de voortgang van de hierin genoemde maatregelen uitgaande van de interne *Voortgangsrapportage Beheer* die het ministerie van Defensie drie keer per jaar opstelt. De minister gebruikt twee van deze voortgangsrapportages, na appreciatie door zijn auditdienst, om de Tweede Kamer te informeren. Dat doet de minister met een brief bij de begroting en met de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Wij beoordelen de informatie van de minister en rapporteren hierover aan de Tweede Kamer: in een brief voor de begrotingsbehandeling en in ons Rapport bij het Jaarverslag.

De minister heeft uw Kamer op 25 oktober jl. met de brief «Verbeteringen van het beheer bij Defensie»¹ geïnformeerd over de stand van zaken van het financieel beheer, het materieelbeheer en het personeelsbeheer tot augustus 2012.

In deze brief geven wij onze reactie hierop.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 733, nr. 83.

Algemeen

In zijn brief verwijst de minister naar het *Plan van aanpak Onvolkomenheden RJv 2010*. De minister heeft dit plan van aanpak in het begin van 2012, naar aanleiding van onze eerdere beoordeling, aangescherpt.¹ Wij hebben de brief van de minister beoordeeld uitgaande van de interne *Voortgangsrapportage Beheer* tot augustus 2012. In de rapportage staan de mijlpalen vaak voor het hele jaar en niet voor een tussenliggende periode. Daarom hebben wij van veel van de maatregelen niet kunnen vaststellen of deze eind juli op schema lagen. Wij hebben het ministerie gevraagd de interne voortgangsrapportage op dit punt te verbeteren.

Ambities

De minister heeft de ambitie om het financieel beheer in 2012 en het materieel-beheer in 2014 op orde te hebben.² Ook heeft de minister aangegeven dat het plan van aanpak om de personeelsdossiers op orde te krijgen, in 2012 zou zijn voltooid.

In het verantwoordingsonderzoek 2011 hebben wij gewezen op de toenemende spanning tussen het programma SPEER³, de reorganisatie en de verschillende verbeterplannen voor het beheer. Deze spanning zal de komende tijd verder toenemen als de reorganisatieplannen worden uitgevoerd.

Transparantie en publieke verantwoording

Transparantie en publieke verantwoording zijn belangrijke kenmerken van goed openbaar bestuur. Wij vinden dat de minister transparant verantwoording moet afleggen aan de Tweede Kamer over de voortgang van het beheer. Uw Kamer mag verder verwachten dat de minister voor de komende cruciale fase van de reorganisatie een realistisch beeld geeft van de mogelijkheden om de ambities te halen en van de risico's die zij daarbij loopt. Wij constateren dat haar voorganger in zijn brief heeft gekozen voor een beknopte tussenstand van de voortgang van het financieel beheer, het materieelbeheer en het personeelsbeheer. Wij hadden een uitgebreidere verantwoording verwacht waarbij de minister was ingegaan op de vraag of de uiteindelijke ambities tijdig worden gehaald. Wij lichten dit hier-onder nader toe.

Financieel beheer

De minister schrijft in zijn brief van 25 oktober jl. dat de voorbereidingen voor de oprichting van het Financieel Administratie- en Beheerkantoor (FABK) begin 2013 in volle gang zijn. In zijn brief van 25 augustus 2011⁴ schreef de minister dat het FABK essentieel was voor de structurele verbetering van het beheer en dat hij verwachtte dat het FABK op 1 augustus 2012 een feit zou zijn. In de bedrijfs-voeringsparagraaf van het Jaarverslag 2011 verwachtte de minister dat het FABK op 1 januari 2013 operationeel zou zijn.⁵ Hierbij heeft de minister mijlpalen bepaald; de voorbereidingen tot augustus 2012 lagen op schema. Er zijn, echter, nog veel zaken onderhanden die van belang zijn voor een tijdige start. Zo moet het workflow managementsysteem nog geïmplementeerd worden. Dit systeem is voor de oprichting van het FABK randvoorwaardelijk. Nadat het reorganisatieplan definitief is vastgesteld dient de personele invulling plaats te vinden. Werknemers zullen mogelijk moeten verhuizen. Wij vinden het opmerkelijk dat de minister de risico's en de nieuwe vertraging niet benoemt. Wij vinden het verder opvallend dat de minister niets vermeldt over het nog kunnen realiseren van zijn ambitie om het financieel beheer in 2012 op orde te hebben. Het volgende moment waarop de minister de Tweede Kamer informeert is in mei 2013, in het

¹ Wij hebben de minister niet formeel gevraagd om een nieuw plan. Feitelijk dient de interne voortgangsrapportage als een geactualiseerd plan van aanpak, waarin het ministerie de generieke en specifieke maatregelen heeft opgenomen en nieuwe maatregelen toevoegt.

² Bestuurlijke reactie concept Rapport bij het Jaarverslag 2010, d.d. 2 mei 2011.

³ SPEER staat voor Strategic Process and ERP Enabled Reengineering.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 733, nr. 38.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240 X, nr. 1.

jaarverslag 2012. Het ware verstandig, dat de Tweede Kamer een actueel beeld heeft over het realiseren van deze ambitie.

Materieelbeheer

Volgens de interne *Voortgangsrapportage Beheer* tot augustus 2012 zijn veel maatregelen nog onderhanden. Wij hebben geen aanwijzingen dat de uitvoering van de belangrijkste maatregelen niet op schema ligt, met uitzondering van de implementatie van de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer. Dit instrument is bedoeld om inzicht te verkrijgen in het daadwerkelijk gevoerde beheer. Bovendien is dit instrument bedoeld om de verbeteracties vast te leggen die commandanten ondernemen om tekortkomingen op te lossen.

In zijn brief wijst de minister op het aantal in te vullen vragenlijsten en de kwaliteit en kwantiteit van de antwoorden als de belangrijkste risico's bij de introductie van de monitor. Verder geeft hij aan dat het proces in augustus jongstleden achterligt op schema.

Wij zijn van mening dat het ministerie risico loopt als over 2012 niet tijdig een betrouwbaar beeld van de kwaliteit van het materieelbeheer bestaat. Wij bevelen uw Kamer aan om dit risico met de minister te bespreken en te vragen met welke concrete maatregelen zij dit gaat beheersen.

Ten slotte merken wij op dat wij in de brief van de minister een doorkijk naar 2013 missen in relatie tot (de vertraging van) het programma SPEER en de reorganisatie. Zoals wij hiervoor reeds aangaven zal de spanning tussen het programma SPEER, de reorganisatie en de verbetering van het materieelbeheer de komende tijd verder toenemen. Dit kan een negatief effect hebben op het tijdig realiseren van de ambitie.

Personeelsbeheer

Op 26 juni heeft uw Kamer de motie Eijssink¹ aangenomen, waarin de Kamer in het kader van een zorgvuldige reorganisatie de regering verzoekt om een concreet stappenplan met bijbehorend tijdschema voor het op orde brengen van de personeelsdossiers. De minister verwijst in zijn brief naar een brief van 11 oktober 2012 over het onderwerp «Veteranenzorg».² In deze laatste brief voorziet de minister de Kamer niet van het stappenplan maar verwijst hij naar het *Plan van aanpak onvolkomenheden RJv 2010*. In dat plan verwees de minister weer naar het *Plan van aanpak aanwezigheid «wettelijke» vereiste documenten in personeelsdossiers*.

In zijn brief van 25 augustus 2011 verwachtte de minister dat de digitale personeelsdossiers medio 2012 gecontroleerd zouden zijn.³ Volgens de bedrijfs-voeringsparagraaf van het jaarverslag 2011 zou het hiervoor genoemde plan van aanpak in 2012 zijn voltooid en zouden de personeelsdossiers voldoen aan de wettelijke eisen.⁴

In de brief van 25 oktober 2012 stelt de minister dit bij. Hij meldt dat de uitvoering van de controle is vertraagd en dat de aanvulling van de dossiers in ieder geval geldt voor vier wettelijke documenten: de aanstellingsbrief, het identiteitsbewijs, de eed/belofte en de verklaring loonheffing. Hij geeft nu aan dat de inspanningen erop gericht zijn de controle en de aanvulling van de dossiers voor het einde van het jaar te voltooien.

Wij merken op dat de vier genoemde documenten een beperking inhouden ten opzichte van het *Plan van aanpak aanwezigheid «wettelijke» vereiste documenten in personeelsdossiers*. Het ministerie heeft aangegeven dat het in 2013 doorgaat met het digitaliseren en aanvullen van de dossiers volgens dit plan. Dit betekent evenwel dat dit plan niet, zoals de minister eerder had aangegeven, in 2012 voltooid is. Vooral met oog op

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240 X, nr. 9.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 139, nr. 106.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 733, nr. 38.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240 X, nr. 1.

de lopende reorganisatie is het van belang dat het ministerie over een deugdelijk dossier van ieder personeelslid beschikt dat verder reikt dan de genoemde documenten.

Achterstanden screening MIVD

Wij merken voor de goede orde op dat de achterstanden bij de screening Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) feitelijk niet tot het beheer behoren waartegen wij in 2007 bezwaar hebben gemaakt en waar we de voortgangs-rapportage voor bedoeld hebben. Wij waarderen de extra inspanningen van de minister om de achterstanden in de screening eind 2012 weg te werken. Wij gaan de stand van zaken eind 2012 beoordelen en rapporteren hierover volgend jaar in het *Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het ministerie van Defensie*.

Centrale regiefunctie

In onze brief aan uw Kamer van 24 november 2011 hebben wij aange-
drongen op de inrichting van een centrale regiefunctie voor het beheer.¹ Wij constateerden in het *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het ministerie van Defensie* dat het ministerie stappen had gezet om de centrale regierol in 2012, vooruitlopende op de reorganisatie vorm te geven bij de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) in oprichting. Het mandaat was nog niet geregeld. Wij constateren met instemming dat HDBV i.o. zichtbaar vorm begint te krijgen. Zo is er reeds een projectdirecteur en coördineert de HDBV i.o. de voortgangsrapportage.

Ten slotte

Wij constateren dat het ministerie veel inspanningen verricht om het beheer op orde te krijgen. Het ministerie moet hiermee doorgaan. Tegelijk stellen wij vast dat de minister zijn verwachtingen vaak heeft moeten bijstellen maar vasthield aan zijn ambities voor het beheer. Wij bevelen uw Kamer aan met de minister te spreken over de wijze van verantwoordwoorden en over de mate waarin de ambities nog realistisch zijn. Gegeven de komende cruciale fase van de reorganisatie zou het een goed moment zijn om de ambities voor de komende kabinetsperiode te heroverwegen.

Bestuurlijke reactie minister

De minister van Defensie heeft op 8 november 2012 gereageerd op onze conceptbrief. Wij hebben hieronder de reactie integraal opgenomen.

«Hierbij bied ik u mijn reactie aan op uw conceptbrief Voortgang beheer bij het ministerie van Defensie. Om te beginnen wil ik u danken voor de constructieve, kritische bijdrage die de Algemene Rekenkamer levert aan de inspanningen van Defensie om het beheer op orde te krijgen. Zoals u terecht constateert, is er in toenemende mate sprake van spanning tussen de veelomvattende reorganisatie bij Defensie, het programma SPEER en de verschillende verbeterplannen voor het beheer. Ook merkt u op dat het van belang is een realistisch beeld te geven van de mogelijkheden om de geformuleerde ambities te halen evenals de potentiële risico's.

Ik ben het hiermee eens. Ik streef er dan ook naar de Tweede Kamer spoedig nader te informeren. Het spreekt voor zich dat mijn inspanningen er ondertussen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 X, nr. 32.

op gericht blijven om zoveel mogelijk resultaat te boeken, ook in de laatste weken van dit jaar.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister voor haar toezegging om de Tweede Kamer spoedig nader te informeren. Wij willen constructief blijven bijdragen aan de verdere verbeteringen van het beheer en willen graag meedenken over het realisme van de ambities en de verantwoording hierover aan de Kamer. Wij ondersteunen de intentie van de minister om zoveel mogelijk resultaat te boeken in het realiseren van de ambities en onderstrepen het belang om de inspanningen hiervoor onverminderd voort te zetten.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de minister van Defensie.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M. A. van Schoten RA,
secretaris