
Vergaderjaar 2007–2008

31 444 X

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie
2007**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE
VAN DEFENSIE (X)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie (X)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie	5	3.1.5	Materieelbeheer rondom crisisbeheersingsoperaties	32
1	Samenvatting	7	3.1.6 Voorraad- en materieeladministratie DTO	33
			3.1.7 Financieel beheer DTO	33
2	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	11	3.1.8 Financieel beheer DVD	34
2.1	Reactie minister	11	3.2 Overige bedrijfsvoering	34
2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	11	3.2.1 Beschikbare capaciteit IC-personeel	34
			3.2.2 Personeelsbeheer	35
			3.2.3 Betrouwbaarheid informatievoorziening DTO	36
	Audit Actielijst 2008	17	3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	37
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	19	4	Informatie over beleid nader beschouwd	40
1	Inleiding	21	4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	40
1.1	Over het Ministerie van Defensie	21	4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	44
1.2	Over dit onderzoek	22	4.1 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag	46
			5	Bezwaaronderzoek sturing en beheersing
2	Jaarverslag	25	5.1 Problemen in de bedrijfsvoering	48
2.1	Oordeel over de financiële informatie	25	5.2 Het verbeterproces	48
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	26	5.3 Dieperliggende inhoudelijke oorzaken	51
2.3	Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	26	5.4 Verwachtingen voor het komende jaar	52
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	27	Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie
				53
3	Bedrijfsvoering	28	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	28		60
3.1.1	Financieel beheer	28	Bijlage 3	Verklarende woordenlijst
3.1.2	Wapen- en munitiebeheer	30		61
3.1.3	Beheer centrale voorraden DMO	31	Bijlage 4	Aanvullende informatie bezwaaronderzoek
3.1.4	Beheer van aan eenheden toegewezen materieel (inclusief cryptobeheer)	32		70
			Literatuur	74

DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 SAMENVATTING

Het Ministerie van Defensie draagt verantwoordelijkheid voor:

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

De uitgaven van het ministerie in 2007 bedroegen € 8,39 miljard. De verplichtingen bedroegen € 7,77 miljard en de ontvangsten € 604 miljoen.

Het Ministerie van Defensie is een uitvoeringsorganisatie met veel materieel en diensten die nodig zijn om de genoemde hoofdtaken uit te voeren. Tekortkomingen in de bedrijfsvoering, zoals logistieke fouten of fouten in het financieel beheer, kunnen direct gevolgen hebben voor het bereiken van de doelstellingen, bijvoorbeeld wanneer materieel niet op tijd beschikbaar is.

Het Ministerie van Defensie heeft veel structurele problemen, bij materieelbeheer, maar ook bij financieel beheer. Daardoor is de bedrijfsvoering van het ministerie niet op orde. Ook hebben de problemen gevolgen voor het jaarverslag en de beleidsinformatie. Door problemen in het financieel beheer ontstaat de overschrijding van de tolerantiegrens zoals vermeld in hoofdstuk 2 van deel II. Ontoereikend materieelbeheer en financieel beheer raken bovendien de operationele inzetbaarheid, terwijl dit de kernactiviteit van defensie is. Dit kan ook negatieve gevolgen hebben voor het behalen van de beleidsdoelstellingen.

Het ministerie moet de oorzaken van de problemen oplossen, maar kan dat niet op de korte termijn. De oorzaken liggen op een fundamenteel niveau van de bedrijfsvoering, en hangen met elkaar samen.

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

		Oordeel	Meer informatie in deel II
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet, met uitzondering van overschrijding van de artikel-toleranties bij één artikel	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
Bedrijfsvoering*	Financieel beheer en materieelbeheer	Voldoet niet: er zijn vijftien onvolkomenheden, waaronder: <ul style="list-style-type: none">• verschillen in administratie en werkelijkheid wapen- en munitiebeheer (ernstig);• behandelen goederenstroom en cryptoapparatuur bij crisis-beheersingsoperaties;• defensiebrede problemen financieel beheer.	§ 3.1

* Er zijn nog drie onvolkomenheden m.b.t. overige bedrijfsvoering. Deze worden toegelicht in § 3.2.

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van Defensie.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

Jaarverslag

Op één begrotingsartikel (26, Commando Dienstencentra) is er een overschrijding van de artikeltolerantie bij de verplichtingen. Voor een bedrag van € 8,3 miljoen zijn er rechtmatigheidsfouten. Deze worden voornamelijk veroorzaakt doordat het ministerie de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet heeft nageleefd. Voor een bedrag van € 6,4 miljoen bestaat er onzekerheid over de rechtmatigheid, voornamelijk doordat bewijsstukken zoals prestatieverklaringen en contracten ontbreken. Voor een bedrag van € 11,8 miljoen is er sprake van fouten in de deugdelijke weergave. Deze worden voornamelijk veroorzaakt doordat (aanvullende) verplichtingen niet juist en volledig geregistreerd zijn.

Structurele problemen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van Defensie heeft structurele problemen, zowel op het gebied van financieel beheer als materieelbeheer. Vanwege deze structurele problemen hebben we een bezwaaronderzoek ingesteld. Dat is gericht op het verbeterproces en de oorzaken van problemen.

Het financieel beheer is defensiebreed voor het vierde achtereenvolgende jaar niet ordelijk. De problemen doen zich over de hele linie voor bij zowel de uitgaven, de verplichtingen als de saldibalansposten. In vergelijking met 2006 is de ernst van de problematiek bij de uitgaven vergelijkbaar gebleven. Bij de verplichtingen is er een divers beeld. Op aspecten is er sprake van een verslechtering en op andere aspecten constateren wij een lichte verbetering. Bij de saldibalansposten is sprake van een flinke verbetering. Dat het financieel beheer structureel niet op orde is, blijkt ook al uit het feit dat vanaf 2005 een Werkgroep Ontbrekende Stukken functioneert. Wij beschouwen dit weliswaar als een pragmatische maatregel, maar het geeft te denken dat het voortbestaan van deze werkgroep zo langzamerhand een permanent karakter krijgt, al is het beroep erop in 2007 gehalveerd ten opzichte van 2006.

Bij wapenbeheer en bij materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties zien we verbeteringen ten opzichte van vorig jaar. Het wapenbeheer is echter nog onvoldoende gewaarborgd, en daarmee nog niet op orde. Ook bij crisisbeheersingsoperaties zien we nog te veel risico's om te kunnen spreken van goed beheer. Munitiebeheer, het beheer van centrale voorraden bij het Logistiek Centrum Woensdrecht (LCW) en het Landelijk Bevoorradersbedrijf (LBB), en het beheer van aan eenheden toegewezen materieel laten in grote lijnen hetzelfde zorgelijke beeld zien als in 2006. Munitiebeheer is nergens verbeterd, en daarmee nog steeds een ernstige onvolkomenheid. Het beheer van de centrale voorraden is ook dit jaar onvolkomen.

Bezwaaronderzoek: structurele oorzaken en het verbeterproces

De Algemene Rekenkamer constateert al een aantal jaren dezelfde of vergelijkbare onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. Daarom hebben we in het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* besloten om een bezwaaronderzoek in te stellen. Het onderzoek heeft zich

gericht op het verbeterproces en de inhoudelijke structurele oorzaken van problemen.

In het onderzoek werden onder meer de volgende inhoudelijke oorzaken genoemd voor de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering: reorganisaties, gebrek aan ervaren, goed opgeleid personeel en administratieve discipline, gebrekkige communicatie over de procesketen en de prioriteit van de primaire taakuitvoering (operationele inzetbaarheid, tijdige betalingen) boven het beheer. Daarnaast hebben we (vooral) bij het materieelbeheer gezien dat uitzendingen extra werk en complexiteit met zich brengen. Dit heeft negatieve gevolgen voor het reguliere beheer. Verder ondersteunt de ICT het beheer onvoldoende, en bemoeilijkt het soms zelfs het beheer.

Deze oorzaken krijgen van het ministerie onvoldoende aandacht in de verbeterplannen. Het ministerie bestrijdt de structurele oorzaken van problemen in de bedrijfsvoering van jaar tot jaar dan ook onvoldoende. Wel is het zo dat het ministerie op sommige oorzaken weinig invloed kan uitoefenen. Zo zijn reorganisaties bij het ministerie in de afgelopen jaren vaak het noodzakelijk gevolg geweest van eisen, zoals de taakstelling die voortkwam uit het Strategisch Akkoord van 2002. De taakstelling is ook een belangrijke oorzaak van personeelstekorten. Tegelijkertijd is het takenpakket van het ministerie niet kleiner geworden. Als aan deze oorzaken weinig kan worden gedaan, heeft dit gevolgen voor de snelheid waarmee het ministerie verbeteringen kan realiseren. Het zal deze beperkingen intern en extern duidelijk moeten maken om geen verkeerde verwachtingen te wekken. Dan nog zien we echter niet genoeg gebeuren voor het oplossen van oorzaken waar Defensie wel direct invloed op kan uitoefenen.

In het verbeterproces hebben we de volgende zaken geconstateerd:

- Het Ministerie van Defensie werkt met lange, complexe procesketens. In de communicatie tussen de schakels in deze keten gaat belangrijke informatie verloren. Allereerst hebben mensen op verschillende niveaus een verschillend beeld van de problemen in het beheer. Ook kennen mensen de verbeterplannen niet, waarmee zij wel te maken hebben. Bovendien worden maatregelen onvoldoende getoetst op praktische uitvoerbaarheid, en op de mate waarin ze helpen om het probleem op te lossen.
- Het ministerie analyseert de oorzaken van problemen onvoldoende. Het heeft een neiging om direct van problemen naar maatregelen te gaan.
- In het verbeterproces stelt het ministerie onvoldoende prioriteiten.

In hoofdstuk 5 van deel II lichten we het bezwaaronderzoek nader toe.

Beleidsinformatie niet transparant

De beschikbare informatie in het jaarverslag van het Ministerie van Defensie is beperkt, en geeft niet altijd inzicht in het presteren. Het ministerie heeft de doelstellingen in de Begroting 2007 geen van alle specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Het antwoord op de vraag of het ministerie heeft bereikt wat het zich had voorgenomen, is daarmee ook niet concreet. De minister heeft aan de Kamer uitgelegd waarom concrete doelstellingen niet mogelijk zijn. In de Begroting 2008 staan opnieuw geen concrete doelen. De informatie over prestaties is wel marginaal verbeterd ten opzichte van 2006: het jaarverslag geeft bij negentien van de 22 doelstellingen antwoord op de vraag of het ministerie gedaan heeft wat het van plan was te doen. Op de vraag of het heeft

gekost wat het zou kosten, geeft het jaarverslag bij drie van de 22 doelstellingen antwoord. Het ministerie heeft de toezegging om in de Begroting 2008 de operationele doelstellingen te koppelen aan de budgetten niet waargemaakt. Opmerkelijk is dat het Commando Koninklijke Marechaussee (CKMar) er wel in slaagt in de begroting het financiële belang van zijn operationele doelstellingen weer te geven.

Om de bruikbaarheid van de beleidsinformatie te beoordelen hebben we in 2007 verdiepend onderzoek gedaan naar de instrumenten in beleidsprioriteit 2 uit de beleidsagenda van de Begroting 2007: *Het leveren van een bijdrage aan het geïntegreerde buitenlandse (en) veiligheidsbeleid*. Hiertoe heeft het ministerie een pool van zestig militaire deskundigen ter beschikking gesteld om de veiligheidssector in (post)conflictlanden te hervormen. Daarnaast stelt het veertig tot zestig functionarissen van de Koninklijke Marechaussee permanent ter beschikking van de Europese Gendarmerie Eenheid (EGF). Het ministerie heeft deze twee beleidsinstrumenten verder uitgewerkt en geoperationaliseerd, maar dit niet opgenomen in de begroting. In het beleidsverslag geeft de minister wel een korte toelichting op beide pools, maar deze informatie is erg summier. De begroting en het jaarverslag bieden geen financiële informatie over de pool van specialisten en de Nederlandse bijdrage aan EGF. Ook bij de betrokken beleidsartikelen is geen informatie opgenomen. Wij vinden dit teleurstellend omdat het gaat om een beleidsprioriteit voor het ministerie. We hadden minimaal een toelichting verwacht bij de beleidsartikelen.

2.1 Reactie minister

De minister van Defensie heeft op 29 april 2008 gereageerd op ons rapport. Hierna volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie van de minister is te vinden op www.rekenkamer.nl.

De minister blikt terug op de grootschalige reorganisatie uit de vorige kabinetsperiode die tot doel had om een taakstellende reductie te realiseren van meer dan 12 000 functies en om het expeditionair vermogen van de krijgsmacht te vergroten. Daarnaast kijkt hij vooruit naar de verdere aanpassingen waartoe dit kabinet heeft besloten, die moeten leiden tot een Rijksbrede reductie van de controletoren en tot aanpassingen binnen het Ministerie van Defensie. De minister geeft aan dat veranderingen zeker nodig zijn op het terrein van het beheer.

Samenloop Bezwaaronderzoek en project SPEER, invoering SAP

In de eerste plaats wijst de minister op de veranderingen waarmee het ministerie in de vorige kabinetsperiode al is begonnen: de voorbereiding van de invoering van SAP, het project SPEER. Het ministerie heeft gewerkt aan het in kaart brengen en harmoniseren van gegevens en processen die (in)direct gerelateerd zijn aan het financieel beheer en materieelbeheer en aan de aansluiting met het personeelsbeheer. Voor het ministerie is de invoering van SAP een belangrijke stap voorwaarts die bijdraagt aan de structurele oplossing van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering.

De minister geeft aan dat de ervaring bij andere organisaties heeft geleerd dat invoering van SPEER zal leiden tot een tijdelijke achteruitgang in de kwaliteit van het beheer. Op basis van een externe beoordeling van de risico's zal de minister in juni 2008 besluiten of hij de financiële module (FINAD) geheel of gefaseerd kan invoeren. Ditzelfde zal hij in de tweede helft van de regeerperiode doen voor de materieel module. De positieve effecten van de FINAD-gerelateerde verbetermaatregelen in het financieel beheer zullen in de loop van 2009 zichtbaar worden. Voor het materieel-logistieke deel verwacht de minister de invoering van SAP pas over enkele jaren. Het project SPEER loopt door tot 2013.

In de tweede plaats constateert de minister dat veel medewerkers hard hebben gewerkt aan de voorbereiding van de structurele verankering van het beheer en aan het op peil houden en waar mogelijk verbeteren van het beheer. Deze inspanningen en incidentele verbeteringen hebben het mogelijk gemaakt dat een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven.

Bezwaaronderzoek sturing en beheersing

De minister onderschrijft de conclusies van het bezwaaronderzoek dat wij in samenwerking met het Ministerie van Defensie hebben uitgevoerd. De structurele verbetering van de bedrijfsvoering is voor de minister naast uitzendingen een van de prioriteiten voor deze kabinetsperiode. Hij beklemtoont dat het hierbij gaat om de kwaliteit van de bedrijfsvoering en niet uitsluitend om het voorkómen van een bezwaar of de rechtmatigheid van de uitgaven. In de beleidsagenda van de Begroting 2009 zullen zijn voornemens een plaats krijgen.

De minister zegt toe de aanbevelingen uit het bezwaaronderzoek op te volgen. Hij zal bij de vormgeving van de vervolgactiviteiten zeker rekening

houden met de valkuilen die wij hebben gesignaleerd. De minister deelt de notie dat het aanpakken van problemen zonder een gedegen probleem-analyse zal leiden tot onvoldoende resultaten. Het ministerie streeft naar een gedoseerde en afgewogen aanpak, niet alleen voor komend jaar maar ook voor de jaren daarna. Hiermee sluit hij aan bij onze waarschuwing om niet te hard van stapel te lopen en te veel te willen bereiken in korte tijd. Het ministerie moet de aanpak jaarlijks zo concreet mogelijk uitwerken om periodieke controle mogelijk te maken. Het zal de maandrapportage hierop aanpassen. Periodiek zal het ministerie bovendien een gedetailleerde voortgangscntrole op alle verbeteractiviteiten uitvoeren. De staatssecretaris en de minister zullen ons in aanvulling op deze structurele rapportages ook persoonlijk op de hoogte stellen van het verloop van afzonderlijke projecten bij de operationele eenheden, bedrijven en staven.

Verbeteractiviteiten komende periode

De minister wijst erop dat de druk op de defensieorganisatie groot is: met weinig mensen moet veel worden gedaan. Om deze spanning te verminderen heeft het ministerie bepaalde oefeningen en activiteiten geschrappt. Op het terrein van het beheer en de bedrijfsvoering moet het goed bezien waar het gedoseerd verbeteringen kan verwezenlijken. De minister ziet draagvlak bij het personeel als een succesfactor en acht communicatie daarom van eminent belang.

Beter verbeteren

Een goed werkend verbeterproces kan niet losstaan van de andere activiteiten van de beleidsterreinen binnen het Ministerie van Defensie. Het ministerie moet de verbeterplannen dus inbedden in de reguliere cyclus beleid-plan-begroting (de BPB-cyclus). Binnen de vastgestelde beleidskaders moet de lijnorganisatie de verbeterplannen opnemen in de reguliere bedrijfsplannen. De uitvoerbaarheid wordt daardoor vooraf getoetst.

Verbeteren financieel beheer

Het ministerie bepaalt welke financiële processen en aspecten van het financieel beheer het als eerste moet aanpassen, gelet op onderkende risico's en beschikbare capaciteiten. Hiertoe zal het ministerie samenwerken met het Ministerie van Financiën en andere departementen die ervaring hebben met SAP. In het najaar zal het ministerie dan vaststellen welke maatregelen nodig zijn en deze afhankelijk van de voorbereidingstijd uitvoeren of opnemen in verbeterplannen. In december 2008 moeten de verbeterplannen voor het financieel beheer onderdeel zijn van de bedrijfsplannen voor 2009. In maart 2009 moeten de eerste resultaten van de maatregelen op de geselecteerde gebieden zichtbaar zijn.

Verbeteren materieelbeheer

Eind 2007 heeft het ministerie een nieuw voorschrift materieelbeheer opgesteld. De invoering daarvan wordt naar verwachting afgerond in juli 2009. Dit voorschrift biedt een goede basis voor structurele verbeteringen. Het ministerie start de verbetering van het materieelbeheer met een risicoanalyse om te bepalen welke ketens en materieelsoorten het het eerst moet aanpakken. Vervolgens voert het een probleem- en oorzaak-analyse uit voor de ketens en materieelsoorten met het hoogste risico. In maart 2009 stelt het ministerie een gedetailleerd meerjarenplan op voor de ketens en materieelsoorten met de hoogste risico's en een globaal plan voor de overige ketens. Vervolgens moeten in december 2009 de hierop gebaseerde verbeterplannen materieelbeheer onderdeel zijn van de bedrijfsplannen voor 2010.

Randvoorwaarden

Bij de verbetering van de bedrijfsvoering gaat het niet alleen om «harde» elementen zoals de structuur van de organisatie of de beschrijving van de administratieve organisatie, maar ook om «zachte» elementen zoals de cultuur van de organisatie of het gedrag van mensen. Denk aan aspecten als regelgeving, normatiek, administratieve discipline, communicatie en draagvlak. Deze aspecten zal het ministerie de komende maanden verder uitwerken; daarbij zal het de relatie tussen deze aspecten ook bewaken. Bij de vaststelling van het tempo waarin het ministerie de controle afbouwt, zal het rekening houden met de benodigde capaciteit voor de verbeteractiviteiten.

Een kritische succesfactor is het personeel, zowel in de lijn als in de control- en auditfunctie. Verbeterplannen moeten ook leiden tot verbeterhandelingen en hiervoor is gedragsverandering binnen defensie een belangrijke sleutelfactor. De afdeling Gedragswetenschappen zal zich hierover buigen en zal waar wenselijk ook externe capaciteit inschakelen. Om de beheerscapaciteit kwalitatief en kwantitatief op peil te houden en te verbeteren zal het ministerie terughoudend omgaan met de rotatie van personeel met specifieke kennis naar andere functies. Ook zal het aandacht besteden aan het vullen van beheersfuncties. In dit kader zal het ministerie kijken naar de verlenging van plaatsingstermijnen en de noodzaak om bepaalde categorieën beheerders als knelpuntcategorie aan te merken.

Vertrouwen in gekozen aanpak

De bovenstaande activiteiten die het ministerie in de periode tot maart 2009 moet uitvoeren, geven de minister het vertrouwen dat er een beheerst traject is voorbereid om de bedrijfsvoering bij het ministerie de komende jaren structureel te verbeteren. Verder vertrouwt de minister erop dat wat het ministerie nu in gang zet, voldoende zal zijn om een bezwaar te voorkomen. In een plan van aanpak en gedetailleerde uitwerkingen zal het ministerie beschrijven wat het wanneer moet hebben bereikt. Deze plannen van aanpak zal de minister periodiek met ons bespreken.

Overige aspecten RJV 2007

Financieel beheer 2007

Het is positief dat in vergelijking met vorig jaar het aantal artikeloverschrijdingen is afgenomen, op basis van zowel de oude als de nieuwe methodiek. Ook de constatering dat het ministerie het afgelopen jaar minder vaak een beroep heeft gedaan op de werkgroep die ontbrekende stukken traceert, geeft de minister het vertrouwen dat het ministerie goed op weg is om het financieel beheer structureel te verbeteren.

De minister verwacht dat de maatregelen die zijn ingevoerd voor verscherping van het voorafgaand toezicht zullen leiden tot verbetering van naleving van de richtlijnen. Hierdoor zou het Commando Diensten-centra de EU-aanbestedingsrichtlijnen beter moeten gaan naleven.

In 2007 hebben wij een andere methode gebruikt om het financieel beheer te beoordelen dan in 2006. Met het oog op het lopende bezwaaronderzoek is het belangrijk dat de methodiek helder is waarmee wij het Ministerie van Defensie volgend jaar beoordelen. De minister verzoekt ons dan ook hem mee te delen welke methodiek wij gaan gebruiken om het financieel beheer 2008 te beoordelen.

Beleidsinformatie

De minister heeft uitgelegd waarom de informatie over de middelen per operationele doelstelling of per beleidsthema in het jaarverslag ontbreekt. Dit is een gevolg van het verzoek van de Tweede Kamer om de begroting in te delen op basis van organisatorische indeling. De minister zal in 2009 bezien hoe hij de koppeling tussen operationele doelstellingen en budgetten kan versterken. Een en ander is wel afhankelijk van de voortgang van de verbetering van de bedrijfsvoering, waar de minister een hogere prioriteit aan geeft.

Personeelsbeheer

Wij merken het personeelsbeheer als onvolkomenheid aan, omdat er onvoldoende risico-inzicht en risicobeheersing is. Door capaciteitstekorten en daarmee de toenemende druk op de kwaliteit van de salarisadministratie heeft het ministerie ervoor gekozen om zijn salarisadministratie vervroegd te centraliseren. Deze centralisatie zal in 2008 worden afgerond. Inmiddels is de risicoanalyse bij het Diensten Centrum Human Resources voltooid.

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn van mening dat het ministerie op sommige omstandigheden weinig invloed kan uitoefenen. Zo zijn de taakstellingen die de minister noemt, inderdaad een belangrijke oorzaak van personeelstekorten en is het takenpakket van het ministerie niet kleiner geworden.

Samenloop Bezwaaronderzoek en project SPEER, invoering SAP

Wij zijn met de minister van mening dat de invoering van SAP een belangrijke stap voorwaarts kan zijn in het structureel oplossen van onvolkomenheden.

Wij waarderen het dat de minister onderkent dat invoering eerst kan leiden tot een tijdelijke achteruitgang van de kwaliteit van het beheer. Wel merken wij op dat hierbij een zorgvuldig invoeringstraject met oog voor alle risico's essentieel is.

Wij merken verder op dat de invoering van SAP alleen niet alle problemen gaat oplossen. Er blijft veel aandacht nodig voor verbeteringen die het ministerie ook buiten de digitale systemen om kan en moet aanpakken.

Bezwaaronderzoek sturing en beheersing

Wij stellen vast dat de minister de conclusies uit het bezwaaronderzoek ondersteunt. Wij waarderen zijn toezegging dat hij de aanbevelingen uit het bezwaaronderzoek zal opvolgen en dat hij daarbij rekening zal houden met de valkuilen die wij gesignaleerd hebben. Wij zullen de ontwikkelingen in dit kader in 2008 en volgende jaren met veel belangstelling volgen.

Verbeteractiviteiten komende periode

Wij onderschrijven de constatering van de minister dat er met weinig mensen veel moet worden gedaan en dat hij daarom keuzes moet maken. Wij zijn met de minister van mening dat het ministerie gegeven de randvoorwaarden verbeteringen slechts gedoseerd kan realiseren.

Beter verbeteren

Wij zijn het met de minister eens dat een goed werkend verbeterproces ingebed moet zijn in de reguliere cyclus. Wij merken op dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in zowel de reguliere cyclus als het verbeterproces glashelder moeten zijn en dat het ministerie mensen

hierop ook moet aanspreken, als dat nodig is. Ook benadrukken wij dat het belangrijk is om benodigde mensen, geld en andere middelen zichtbaar te maken in verbeterplannen, zodat het ministerie zo effectief mogelijk keuzes kan maken over de inzet van schaarse capaciteit en middelen.

Verbeteren financieel beheer

Wij stellen vast dat de minister toezeit in breder verband te zullen gaan werken aan de probleem- en oorzaakanalyse. Het tijdpad dat de minister hiervoor schetst, lijkt realistisch. Wij zullen de ontwikkelingen nauwlettend volgen.

Verbeteren materieelbeheer

Wij hopen dat het nieuwe voorschrift materieelbeheer op termijn inderdaad tot structurele verbeteringen zal leiden. Materieelbeheer is complexe en weerbarstige materie; wij zijn dan ook van mening dat het tijdpad dat de minister schetst, realistisch is.

Randvoorwaarden

Wij onderschrijven de stelling van de minister dat het bij verbeteracties ook om de «zachte» elementen gaat zoals cultuur en gedrag van mensen. De ontwikkelingen op deze «zachte» elementen zullen wij de komende tijd dan ook met veel belangstelling volgen. Ook zijn wij met de minister van mening dat het personeel een kritische succesfactor is, zowel in de lijn als in de control- en auditfunctie. De maatregelen die de minister beschrijft, bieden onzes inziens zeker kansen tot verbeteringen. Wij achten het ook van groot belang dat het ministerie inzichtelijk kan maken welke verbeteringen het wel kan doorvoeren en welke niet, gegeven de randvoorwaarden.

Vertrouwen in gekozen aanpak

Wij stellen vast dat de minister zijn vertrouwen uitspreekt dat het ministerie zijn bedrijfsvoering de komende jaren beheerst en structureel kan verbeteren met de activiteiten en producten die hij in zijn reactie beschrijft, en dat het zo een bezwaar kan voorkomen. De geschetste aanpak op hoofdlijnen met bijbehorende tijdpaden biedt naar onze mening inderdaad perspectief op structurele verbetering. Wij zien uit naar de toegezegde, gedetailleerde plannen van aanpak en zullen de voortgang daarvan graag periodiek met het ministerie doorspreken.

Overige aspecten RJV 2007

Financieel beheer 2007

Wij zijn met de minister van mening dat de reeds ingezette maatregelen zouden moeten leiden tot een aantal verbeteringen in onder meer het naleven van de EU-aanbestedingsrichtlijnen. Zoals de minister ons verzoekt, zullen wij tijdig aangeven welke methodiek wij gaan hanteren om het financieel beheer 2008 te beoordelen.

Beleidsinformatie

Het ministerie heeft eerdere toezeggingen ook in het Jaarverslag 2007 en de Begroting 2008 niet waargemaakt om de operationele doelstellingen te koppelen aan de budgetten. In zijn reactie doet de minister dit keer geen concrete toezegging, maar geeft hij alleen aan de mogelijkheden tot deze koppeling in 2009 te bezien. Net als in voorgaande jaren blijven wij van mening dat het ondanks de organisatorisch ingedeelde begroting in een aantal gevallen wel degelijk mogelijk is om concrete doelen te stellen,

effect- en prestatie-indicatoren te benoemen en aan te geven welke middelen hiermee zijn gemoeid.

Personeelsbeheer

Wij zijn van mening dat de problemen in het personeelsbeheer zouden moeten afnemen, als het ministerie zijn salarisadministratie gecentraliseerd heeft. Wij zullen in 2008 vaststellen of dat ook inderdaad het geval is.

Audit Actielijst 2008

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de (ernstige) onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.¹

Eerste jaar constateringartikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
Financieel beheer departement				
2004 20 Crisisbeheersingsoperaties, 21 CZSK, 22 CLAS, 23 CLSK, 24 CKMar, 25 DMO, 26 CDC, 90 Algemeen	In 2007 geen ordelijk beheer. Problemen: rechtmatigheid betalingen en verplichtingen, naleven procedures en toezicht daarop, waaronder Europese aanbestedingen; onvoldoende onderzoek naar oorzaken en gevolgen van tekortkomingen.	Analyseren hoe het komt dat maatregelen al jarenlang onvoldoende effect hebben op de werking. De uitkomsten daarvan zo snel mogelijk omzetten in maatregelen.	Maakt deel uit van de verbetering sturing en beheersing (bezwaaronderzoek).	§ 3.1.1
Financieel beheer baten-lastendienst DTO				
2007	Onvoldoende uitvoering interne beheersingsmaatregelen, regelgeving Europese aanbestedingen niet in alle gevallen nageleefd.	Interne beheersingsmaatregelen uitvoeren.	Maakt deel uit van de verbetering sturing en beheersing (bezwaaronderzoek).	§ 3.1.7
Financieel beheer baten-lastendienst DVD				
2007	Implementatie SAP onvolledig, verantwoordelijkheden en financiële consequenties herbelegging Gilze Rijen niet inzichtelijk.	Alsnog financiële consequenties vastleggen.	Maakt deel uit van de verbetering sturing en beheersing (bezwaaronderzoek).	§ 3.1.8
Materieelbeheer: wapen- en munitiebeheer				
2003/2004 Defensiebreed	Verschillen tussen administratieve en werkelijke voorraad. Oorzaken: onbetrouwbare, complexe beheerssystemen, onduidelijke verantwoordelijkheden, gebrekkige verankering beheer in lijnorganisatie, slechte administratieve discipline, versnippering munitieketen.	De verantwoordelijkheden bij de inrichting van beheerssystemen duidelijk beleggen. Een ketenbeheerder benoemen voor defensiebrede sturing van wapen- en munitieprocessen.	Maakt deel uit van de verbetering sturing en beheersing (bezwaaronderzoek).	§ 3.1.2
Beheer centrale voorraden				
2003/2004 25 DMO	Beheer niet voldoende controleerbaar, geen betrouwbare administratie.	Analyseren waarom maatregelen al jarenlang onvoldoende effect hebben op de werking. Verbeterplan verder uitvoeren.	Maakt deel uit van de verbetering sturing en beheersing (bezwaaronderzoek).	§ 3.1.3

¹ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

Eerste jaar constateringartikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
Materieelbeheer eenheden				
2003/2004 Crisisbeheersings-operaties, 22 CLAS, 23 CLSK, 24 CKMar, 26 CDC, baten-lastendienst DTO	Bruikleenadministraties en materieelinspecties niet op orde, onbetrouwbaar registratiesysteem.	Analyseren waarom maatregelen al jarenlang onvoldoende effect hebben op de werking.	Maakt deel uit van de verbetering sturing en beheersing (bezwaaronderzoek).	§ 3.1.4 20
Materieelbeheer crisisbeheersingsoperaties				
2003/2004 20 Crisisbeheersings-operaties	Behandeling goederenstroom munitie en cryptoapparatuur niet beheerst. Kwaliteit materieelbeheer vermindert na vertrek tijdelijke ondersteuningsteams (ROOT-teams).	Doorgaan met inzet ROOT-teams. Inzet goed opgeleide beheerder ter plekke.	De inzet van ROOT-teams wordt gecontinueerd.	§ 3.1.5
Voorraad- en materieeladministratie baten-lastendienst DTO				
2004	Betrouwbaarheid voorraadadministratie niet op orde. Ondanks alle inspanningen is o.a. de primaire registratie van werkplekdiensten in 2007 onvoldoende.	In 2007 is een nieuw verbeterproject gestart. Dat moet uitgevoerd worden.	Maakt deel uit van de verbetering sturing en beheersing (bezwaaronderzoek).	§ 3.1.6
Beschikbare capaciteit IC-personeel				
1997 Defensiebreed	Onderbezetting OIB KMar en Onderzoeken niet financiële informatie beperkt uitgevoerd.	Kwantitatieve vulling OIB KMar verbeteren of takenpakket herzien.	Op dit moment loopt de reductie controletoren. Het tempo van de reductie wordt als onderdeel van het project gezien.	§ 3.2.1
Personeelsbeheer				
2007 Defensiebreed, HR-centrum (CDC)	Onvoldoende inzicht in en beheersing van risico's waardoor (te) groot risico ongeautoriseerde salarismutaties.	Inventariseren risico's en beheersmaatregelen personeelsproces. Samenhang wijzigingen in processen als gevolg van herinrichtingsoperatie in de gaten houden.	In 2008 vindt verdere centralisatie naar DCHR plaats. Risicoanalyse heeft plaatsgevonden en het risicomatrix-salarissysteem is aangeleverd.	§ 3.2.2
Betrouwbaarheid informatievoorziening baten-lastendienst DTO				
2005	Beschikbaarheid technische ruimtes onvoldoende gegarandeerd. Oplossing voor diverse andere problemen nog niet structureel en nog niet ingebed in bedrijfsvoering.	In overleg met defensieonderdelen technische ruimtes op orde maken. Genomen en nog te nemen maatregelen structureel waarborgen in bedrijfsvoering DTO.	De financiële middelen om de technische ruimtes op orde te maken zijn gereserveerd. De waarborging maakt onderdeel uit van de verbetering sturing en beheersing.	§ 3.2.3

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Defensie. Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie en in hoofdstuk 4 gaan we nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag. Ten slotte geven we in hoofdstuk 5 de resultaten weer van het bezwaaronderzoek dat we in 2007 bij Defensie hebben uitgevoerd.

1.1 Over het Ministerie van Defensie

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk X: het Ministerie van Defensie.

Het Ministerie van Defensie draagt verantwoordelijkheid voor:

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

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

Overzicht 1 Het Ministerie van Defensie in kengetallen.

Totaal verplichtingen	€ 7,77 miljard
Totaal uitgaven	€ 8,39 miljard
Totaal ontvangsten	€ 604 miljoen
Transactie-uitgaven	€ 8,25 miljard
Personele uitgaven	53%
Materiële uitgaven	47%
Overdrachtsuitgaven	€ 135 miljoen
Aantal begrotingsartikelen	10
waarvan beleidsartikel (operationele doelstellingen)	7 (7)
waarvan niet-beleidsartikel	3
Aantal personen werkzaam (in fte)	67 000
van wie militair personeel	48 000
van wie burgerpersoneel	19 000
Aantal defensieonderdelen	7
Baten-lastendiensten	3 (DTO, DVD, Paresto)
bijdrage van moederdepartement	551,4 miljoen

Overzicht 1 Het Ministerie van Defensie in kengetallen.

«programma-uitgaven» Eigen vermogen	n.v.t. DTO 26,3 miljoen, DVD 11,6 miljoen, Paresto 7,3 miljoen
Rechtspersonen met een wettelijke taak	1 (SZVK)
Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Defensie	<ul style="list-style-type: none">• <i>Monitoring verwerving Joint Strike Fighter: stand van zaken 2007</i> (2007)• <i>Verantwoording en toezicht bij RWT's, deel 5, Ministerie van Defensie</i> (2006)• <i>Management informatie Defensie</i> (2006)• <i>Monitoring Joint Strike Fighter</i> (2006)• <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5</i> (2006)• <i>Behoeftestelling vervanging F16</i> (2005)• <i>Functioneren kustwacht Nederland</i> (2005)• <i>Beveiliging militaire objecten: vervolgonderzoek</i> (2005)• <i>Beveiliging militaire objecten</i> (2004)• <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4</i> (2003)• <i>Personeelsvoorziening krijgsmacht</i> (2003)• <i>Een vlucht door de tijd: rekenkamers en de F16</i> (2002)
Grootschalige ICT-projecten	<ul style="list-style-type: none">• MULAN 2003–2007 € 77,3 miljoen (art. 26);• SPEER 2004–2013 € 248,2 miljoen (art. 26);• Legacy ERP (PALS) 2006–2011 € 36,6 miljoen (art. 26);• Herinrichting Personele Functiegebied 2004–2009 € 36,1 miljoen (art. 26);• DIV-online 2005–2012 € 57,7 miljoen (art. 26);• Defensiepas/BBC 2004–2008 € 20,9 miljoen (art. 26)

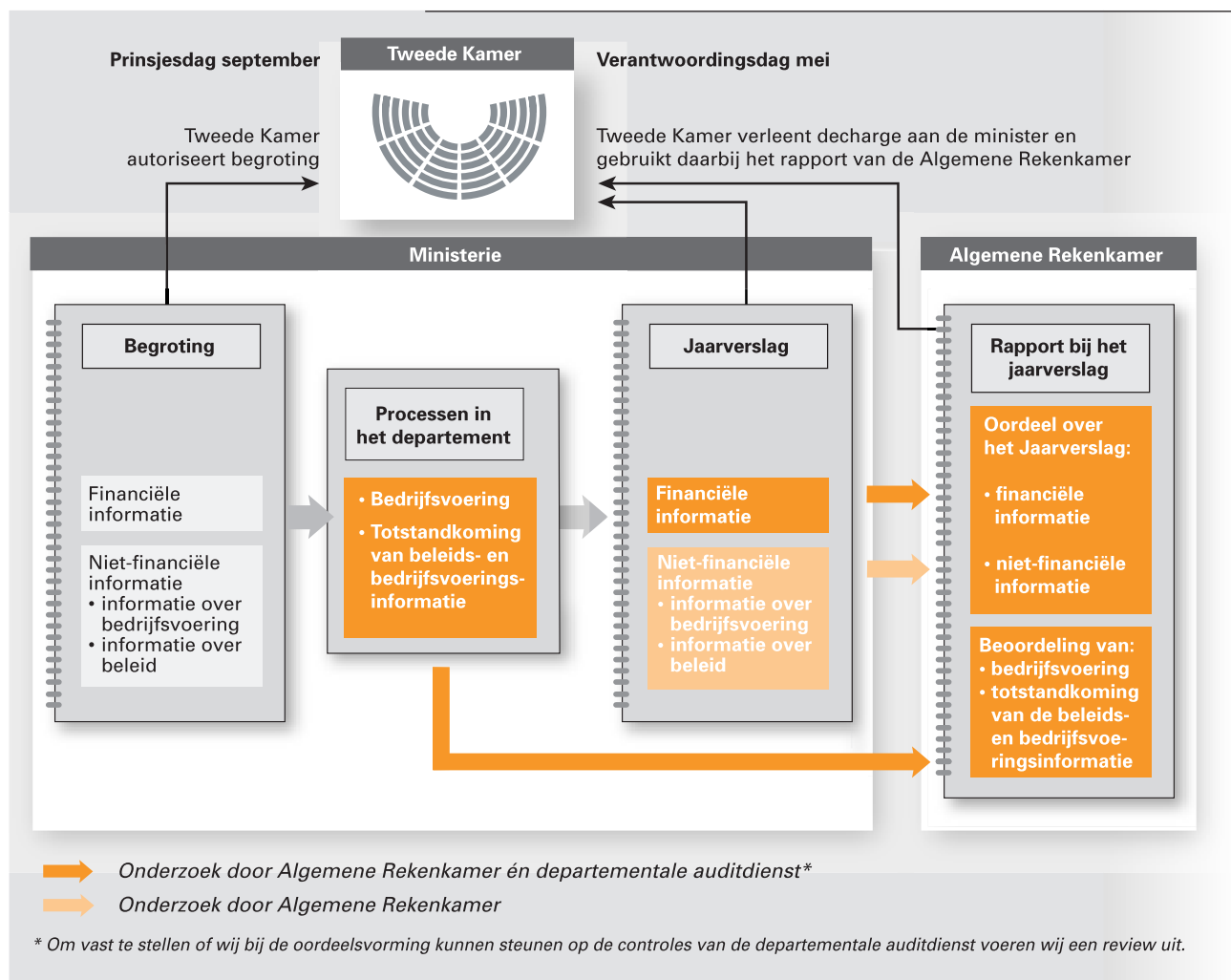
1.2 Over dit onderzoek

Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van Defensie. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

Rijksbrede aandachtspunten:

- Europese aanbesteding.

Departementsspecifieke onderwerpen:

- materieelinventarisadministraties (inclusief wapen- en munitiebeheer en crisisbeheersingsoperaties);
- Defensie Materieel Organisatie (DMO) inclusief grote voorraadbedrijven;
- financieel beheer defensiebreed;
- oprichting dienstencentrum HR/personeel beheer;
- kwaliteit beleidsinformatie (VBTB);
- bezwaaronderzoek naar structurele oorzaken van onvolkomenheden en naar het verbeterproces.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

2.1 Oordeel over de financiële informatie

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

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

Bij artikel 26 Commando Dienstencentra bedraagt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de verplichtingen € 26,7 miljoen waarmee de tolerantiegrens voor het artikel wordt overschreden.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Defensie* rapporteerden wij bij acht artikelen een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu nog maar bij één artikel. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor het rapport Rijk Verantwoord).

De reden waarom de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf geen overschrijding van de artikeltolerantie meldt en wij wel komt omdat wij

fouten en onzekerheden optellen en dan toetsen aan de tolerantiegrens en de minister fouten en onzekerheden afzonderlijk toetst aan de tolerantiegrens.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 43,0 miljoen, respectievelijk € 55,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren gevraagd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat het Ministerie van Defensie bij twintig² aanbestedingen de regels niet heeft nageleefd. Daarbij gaat het om een totaalbedrag van € 52,7 miljoen. Daarnaast bestaat in één geval geen zekerheid over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Hiermee is een totaalbedrag van € 2,8 miljoen gemoeid. Het betreft contracten van uiteenlopende aard. Het merendeel van de contracten heeft betrekking op transport, de inhuur van (ICT-)personeel en de aanschaf van materieel

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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

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

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

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

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

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

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

² Waarvan vier gevallen bij de baten-lastendienst DTO met een totaalbedrag van € 6,2 miljoen.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

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

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

Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de volgende punten. Aandachtspunt is het afwegingsproces voor de onderwerpen die in de bedrijfsvoeringsparagraaf moeten worden gerapporteerd, net als in 2006. De manier waarop keuzes moeten worden gemaakt is niet vastgelegd. Dit geldt ook voor de afwegingen en keuzes die bij het selecteren van onderwerpen zijn gemaakt.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie.

Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie onderzocht.

Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1).

Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

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

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Defensie voldeden in 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het financieel beheer defensiebreed (onvolkomenheden bij acht beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen);
- het wapen- en munitiebeheer defensiebreed (waarvan munitiebeheer ernstig);
- beheer centrale voorraden Defensie Materieel Organisatie (DMO);
- beheer van aan eenheden toegewezen materieel;
- materieelbeheer rondom crisisbeheersingsoperaties;
- voorraad- en materieeladministratie Defensie Telematica Organisatie (DTO);
- financieel beheer DTO;
- financieel beheer Defensie Vastgoed Dienst (DVD).

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Financieel beheer

Het financieel beheer is defensiebreed voor het vierde achtereenvolgende jaar niet ordelijk. In totaal zijn er bij acht begrotingsartikelen onvolkomenheden in het financieel beheer. De onderliggende problematiek is bij alle artikelen vergelijkbaar, daarom beschrijven wij deze als één onderwerp. De tekortkomingen die ten grondslag liggen aan het financieel beheer lichten we hierna toe per deelaspect (uitgaven, verplichtingen, saldibalansposten). De meeste tekortkomingen hebben als oorzaak:

- het niet naleven van procedures op uitvoerend niveau (discipline en toezicht);
- gebrekkige sturing en beheersing: er ontbreekt managementinformatie over de prestaties op het laagste uitvoerend niveau.

Uitgaven

De tekortkomingen betreffen procedurele tekortkomingen, betaaldocumenten die defensieonderdelen niet juist, volledig en op tijd aan het centraal betaalkantoor aanleveren, directe doorbelasting en beperkt geverifieerde betalingen. Er zijn in opzet voldoende beheersmaatregelen voor een toereikend betaalproces, maar in de praktijk gaan regionale betaalkantoren verschillend om met deze maatregelen.

Uit een steekproef van ongeveer elfhonderd betalingen door de Auditdienst Defensie (ADD) blijkt dat bij de uitgaven ongeveer 37% afwijkt van interne regelgeving.³ Dit komt vrijwel overeen met de resultaten over 2006.

Ook het aantal rappels van het Centraal Betaalkantoor aan de defensieonderdelen als gevolg van niet tijdig, juist of volledig aangeleverde documentatie is in 2007 hoog: op ongeveer 293 000 betalingen zijn rond de 36 000 rappels (12%) verzonden. Ten slotte merken wij op dat de Werkgroep Ontbrekende Stukken voor het derde achtereenvolgende jaar zijn bijdrage heeft geleverd. Deze werkgroep is effectief als vangnet, maar de tijdelijke instelling krijgt zo langzamerhand een structureel karakter. Wel is er minder vaak een beroep gedaan op de werkgroep: van 19% van de steekproefposten in 2006 naar 6% in 2007. Dit biedt enig perspectief dat de werkgroep in de toekomst kan worden opgeheven.

Conform het besluit van het Audit Comité mag directe doorbelasting⁴ van de baten-lastendiensten aan het moederdepartement pas plaatsvinden als de Onderzoeken Interne Beheersing (OIB) en de ADD hebben vastgesteld dat de onderliggende productadministraties van de baten-lastendiensten betrouwbaar zijn. Zijn ze betrouwbaar, dan kunnen de defensieonderdelen afzien van een separate prestatieverklaring per levering. Doordat een gedegen onderzoek naar de productadministraties ontbreekt, kon het Commando Dienstencentra (CDC) niet voldoende zekerheid geven over de betrouwbaarheid van een deel van deze productadministraties. Aanvullende werkzaamheden van de auditdienst hebben deze zekerheid alsnog opgeleverd. Wij gaan ervan uit dat het CDC, conform het besluit van het Audit Comité, alsnog een onderzoek naar de kwaliteit van de productadministraties zal uitvoeren.

Het beeld bij de beperkt geverifieerde betalingen (facturen < € 1 250) is divers. De resultaten van het onderzoek over het eerste halfjaar lagen in het verlengde van de uitkomsten van het onderzoek over het eerste halfjaar van 2006. De resultaten over 2006 waren voor de Tweede Kamer aanleiding om een motie aan te nemen om de bovengrens voor beperkte verificering terug te brengen tot € 500⁵. De minister van Defensie heeft deze motie nog niet gehonoreerd, in afwachting van de resultaten van in gang gezette verbetermaatregelen.⁶ Wij merken op dat het departement in 2007 maatregelen heeft genomen die op het eerste gezicht eind 2007 vruchten lijken af te werpen. Defensie heeft aangegeven het huidige grensbedrag van € 1 250 in 2008 te blijven hanteren. Voor dit besluit heeft defensie meerdere redenen gegeven. Allereerst het geringe financieel belang van deze categorie betalingen. Daarnaast de grote werklast die gedeeltelijke herinvoering van het normale verificatieregime met zich mee zal brengen. En ten slotte omdat er eerste, voorzichtige tekenen van verbetering zijn.

Verplichtingen

Uit een steekproef van ongeveer twaalfhonderd verplichtingen door de ADD blijkt dat rond de 26%⁷ afwijkt van de interne regelgeving. Dit is een

³ Een overzicht van de bij deze steekproef aangetroffen (rechtmatigheids)fouten en onzekerheden is opgenomen in § 2.1.

⁴ In 2007 hebben de drie baten-lastendiensten voor € 636 miljoen aan de defensieonderdelen in rekening gebracht volgens de systematiek van direct doorbelasten.

⁵ 31 031 X, nr. 16. Bij het begin van de Regeling beperkte verificatie stelde het ministerie van Defensie de bovengrens op € 500.

⁶ Brief van 10 oktober 2007 TK 2007/2008, 31 200 X, nr. 12.

⁷ Een overzicht van de bij deze steekproef aangetroffen (rechtmatigheids)fouten en onzekerheden is opgenomen in § 2.1.

marginale stijging ten opzichte van 2006. Bij de Europese aanbestedingen steeg het aantal geconstateerde fouten en onzekerheden in de aanbestedingen van 23 in 2006 naar dertig⁸ in 2007; het financieel belang daarvan daalde van € 63,3 miljoen in 2006 naar € 52,7 miljoen in 2007. Naast de geconstateerde fouten zijn bij tien verplichtingen procedurele fouten gemaakt, zoals het niet uitvoeren van de voorgeschreven mededeling achteraf.

De belangrijkste oorzaken van het niet Europees aanbesteden zijn:

- Het te laat onderkennen van contractverlengingen. In het huidige contractenregister is wel de afloopdatum opgenomen, maar er ontbreekt een signaleringsfunctie voor aflopende contracten;
- Onjuiste interpretatie van uitzonderingsregels (met name ten aanzien van uitzonderingsgronden «spoed» en «militair goed»).

Het aantal onvolkomenheden bij het voorafgaande toezicht is gedaald van 18% in 2006 naar 8,5% in 2007. Ondanks de flinke daling vinden wij dit percentage te hoog. Ten slotte is het beroep op de Werkgroep Ontbrekende Stukken bij de verplichtingen, net als bij de betalingen flink afgenomen (van 6% in 2006 naar 3% in 2007).

Saldibalansposten

Het vorderingen- en voorschottenbeheer is in 2007 verder verbeterd. Een flink aantal oude, voornamelijk kleine vorderingen is afgewikkeld. Mede dankzij de concrete invulling die de Hoofddirectie Financiën & Control (HDFC), heeft gegeven aan het monitoren van balansposten. In 2007 is nog niet alles volledig opgeschoond. In 2008 wordt naar verwachting het nieuwe financiële administratiesysteem FINAD in gebruik genomen. Het departement heeft zich voorgenomen om voorafgaand hieraan de stand van de vorderingen en voorschotten verder te schonen. Wij onderschrijven de noodzaak hiervan.

3.1.2 Wapen- en munitiebeheer

Het wapenbeheer is bij alle defensieonderdelen weliswaar verbeterd ten opzichte van vorig jaar, maar een uniforme defensiebrede werkwijze is er nog niet. Zorgelijk is de ontwikkeling van het Centraal Wapen Registratie Systeem (CWRS). Dit tracking & tracing-systeem voor wapens zou een belangrijke ondersteuning moeten zijn bij het uitvoeren van een goed wapenbeheer. De huidige defensiebrede tekortkomingen rondom data, beheer, autorisaties, controles en procedures maken het systeem echter onbetrouwbaar en gebruiksonvriendelijk met alle nadelige gevolgen van dien voor een ordelijk en controlebaar wapenbeheer.

Bij het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) en het Commando Luchstrijdkrachten (CLSK) is het wapenbeheer wel voldoende, maar het feit dat het CZSK «oude» registratiesystemen blijft hanteren is wel een risico. Hoewel CZSK erkent dat dit defensiebreed als een risico gezien kan worden, wijst men erop dat het vertrouwen op alleen CWRS ook een risico vormt.

Initiële controles in 2007 bij het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) leverden voor 30% van de eenheden een onvoldoende op.

Het CLAS heeft in reactie op deze resultaten in 2007 veel aandacht besteed aan het wapenbeheer, met als uiteindelijk resultaat slechts 5% tekortkomingen. Gezien de aandacht (mede in de vorm van controles) in voorgaande jaren geeft de initiële uitkomst van 30% aan dat het wapenbeheer nog steeds niet voldoende gewaarborgd is.

Voor het CKMar is het beeld tussen de eenheden wisselend, maar in de breedte toch iets positiever dan vorig jaar. Hoewel het CKMar nog 10%

⁸ Inclusief vier dossiers van de baten-lastendienst DTO. De in het totaal dertig geconstateerde fouten en onzekerheden hebben betrekking op 21 aanbestedingen (zie ook § 2.1.)

tekortkomingen heeft, betreft dit geen vermiste wapens maar zaken als onvoldoende administratieve discipline, afdoen van controlelijsten en functiescheiding. Bij de DMO blijkt in het algemeen sprake te zijn van ordelijk en controleerbaar wapenbeheer en een voldoende betrouwbare administratie. Dit geldt ook voor het wapenbeheer bij het Commando Dienstencentra (CDC).

Het munitiebeheer is vergeleken met vorig jaar bij geen van de defensieonderdelen verbeterd. Bij alle onderdelen komen hiervoor twee belangrijke oorzaken naar voren.

De eerste is de foutgevoeligheid en complexiteit van het nieuwe warehouse management systeem voor de munitie (WMS klasse V). Daarbij kennen gebruikers de mogelijkheden van het systeem onvoldoende, onder meer door een laat beschikbare en korte opleiding WMS klasse V. De tweede is de versnippering van de munitieketen. Daardoor vinden aansturing en beheersing op verschillende lagen (horizontaal) plaats, en binnen diverse defensieonderdelen (verticaal). Dat leidt tot onder andere communicatieproblemen en een te grote spreiding van kundig personeel. Bovendien speelt het probleem van onduidelijke verantwoordelijkheden. CWRS en WMS KL V mogen dan wel systemen zijn die bedoeld zijn voor defensiebreed gebruik, onduidelijk is wie nu verantwoordelijk is voor de inrichting van het systeem, waaronder ook het databeheer. Ten slotte wordt de regelgeving die gevolgd moet worden bij een geconstateerd verschil van munitie (de procedure volgens SG aanwijzing 25) niet altijd gevolgd. Het Ministerie van Defensie heeft veel controlecapaciteit op het wapen- en munitiebeheer ingezet, om verbeteringen te bewerkstelligen. Bij ongeveer 77% van de eenheden is het wapen- en munitiebeheer gecontroleerd. Maar ondanks enkele verbeteringen, wordt het beheer van wapens en munitie toch nog onvoldoende gewaarborgd. Over 2007 merken wij het wapenbeheer daarom aan als onvolkomenheid en het munitiebeheer als ernstige onvolkomenheid.

3.1.3 Beheer centrale voorraden DMO

Het beeld van het materieelbeheer bij de drie grote voorraadbedrijven van de DMO is ook in 2007 niet eenduidig.

Bij het Marinebedrijf blijken de onderzochte opslag- en uitslagprocessen voldoende ordelijk en controleerbaar, en zijn de administraties voldoende betrouwbaar. Nog niet op orde is de administratie van de opslag van de verschillende gevarenklassen bij een van de twee onderzochte opslag- en distributiecentra, en het beheer en de administratie van de vooruitgeschoven (grijp)voorraden in werkplaatsen.

Het beheer van de centrale voorraden bij het Logistiek Centrum Woensdrecht (LCW) en het Landelijk Bevoorradersbedrijf (LBB) is echter niet voldoende controleerbaar. Ook is er geen betrouwbare administratie. Zo voert het LCW geen risicoanalyses uit en is er een voorraadverschil van 15% geconstateerd (betreft wel artikelen met een geringe waarde). Verder leidt een programmafout tot een hoger dan gerapporteerd aantal bestandsinconsistenties⁹. Ook wordt de functiescheiding in het afstotingsproces doorbroken. Knelpunten bij het Algemeen Goederenbedrijf (AGB), de afdeling Fysieke Distributie Overige Goederen (AFDOG) van het LBB hebben betrekking op onder andere het afdoen van ontvangstverschillen, te ruime bevoegdheid van enkele users-id's, en een voorraadverschil van 10,3%. Wat het verbeterplan bij het Kleding en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (KPU-bedrijf) betreft, heeft KPU momenteel 21 van de in totaal 35 vastgestelde actiepunten gerealiseerd gemeld. Hoewel vooruit-

⁹ Bestandinconsistenties zijn verschillen in voorraadstanden tussen de verschillende gebruikte voorraadregistratiesystemen en warehousemanagementsystemen.

gang is geboekt, zijn veel acties dus nog niet afgerond, en kunnen de beoogde resultaten ook nog niet zijn bereikt. Samenvattend is er volgens ons momenteel bij het Marinebedrijf wel, maar bij het LCW en het LBB (AGB/AFDOG en KPU) geen sprake van een volledig ordelijk en controleerbaar materieelbeheer en een voldoende betrouwbare administratie.

3.1.4 Beheer van aan eenheden toegewezen materieel (inclusief cryptobeheer)

Behalve bij de DMO, is er ook veel materieel bij de operationele eenheden. Bij de diverse eenheden is een aantal belangrijke tekortkomingen vastgesteld. Alleen het materieelbeheer bij het CZSK vormt een uitzondering: dit blijkt «in control» te zijn (met uitzondering van de kleinere ondersteunende diensten). Bij de overige krijgsmachtonderdelen wordt een aantal belangrijke tekortkomingen vastgesteld. Bij het CLAS is dat voornamelijk dat bruiklenen en autorisatieverschillen niet op orde zijn. Bij het CLSK is een onzorgvuldige planning, uitvoering en afwikkeling van materieelinspecties een van de belangrijkste tekortkomingen. Het administratieve materieelbeheer van het overig materieel bij het CKMar is door de reorganisatie volop in beweging maar staat daardoor ook onder druk. Niet goed uitgevoerde controletellingen bij het CKMar zorgen bovendien voor onbetrouwbare bruikleenadministraties. Daardoor bestaat het risico dat verschillen niet op tijd worden ontdekt. Bij een aantal bedrijfsgroepen binnen het CDC wordt het materieel in het systeem McMain geregistreerd. In 2007 waren er problemen met de beschikbaarheid van dit programma. Daardoor is uitgeweken naar andere programma's, die minder geschikt zijn om materieel in te registreren, zoals Excel.

Wat het cryptobeheer betreft, is het positief dat er op centraal niveau (defensiebrede) beschrijvingen en registratiesystemen zijn gekomen. Het sleutelbeheer is in 2007 ten opzichte van 2006 verbeterd, maar er moeten wat apparaatbeheer betreft nog wel enkele stappen gezet worden. Ook moeten er beheerders en controleurs worden opgeleid. Door de grotere aandacht voor het op orde brengen van het wapen- en munitiebeheer is er minder aandacht voor het gewone materieelbeheer van de eenheden. Dat vormt wel een risico bij de overgang naar SAP.¹⁰ Als de administraties niet geschoond zijn voordat logistieke modules van SAP worden ingevoerd, zullen de data in SAP even onbetrouwbaar blijken als in het oude systeem.

3.1.5 Materieelbeheer rondom crisisbeheersingsoperaties

Hoewel we een duidelijke verbetering zien in het materieelbeheer bij crisisoperaties ten opzichte van 2006, blijft waakzaamheid geboden. Zo werd het materieel vanuit Bosnië op een beheerste manier teruggebracht naar Nederland. Dit was het gevolg van goede voorbereiding en afdoende administratie. Munitie en crypto vormden hierop een uitzondering. Deze goederenstromen zorgden ook voor problemen in Afghanistan, evenals het containerbeheer¹¹.

De zogenoemde rotatieteams (ROOT-teams) worden bij een rotatie (wisseling) van manschappen en materieel tijdelijk ingezet in het operatiegebied. Zo'n wisseling brengt veel mutaties in het materieel met zich mee. Deze ROOT-teams zorgen ervoor dat het materieelbeheer direct na een wisseling op orde is. Na vertrek van zo'n ROOT-team glijdt het beheer weer langzaam af, mede vanwege de operationele omstandigheden en de vastgestelde functieplafonds.¹²

¹⁰ SAP staat voor Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung en betreft een bekend softwarepakket.

¹¹ Het containerbeheer in Kandahar is wel op orde.

¹² De omvang van de manschappen is een (politiek) gegeven en uit operationele overweging neemt men liever inzetbare mankrachten mee dan materieelbeheerders.

De impact van tekortkomingen kan echter bij calamiteiten voor de eenheid ter plekke specifiek en voor Defensie in het algemeen groot zijn.

Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie

«De ISAF heeft een VN-mandaat om de Afghaanse regering in geheel Afghanistan te assisteren bij het handhaven van de veiligheid. Afhankelijk van de omvang van de Nederlandse bijdrage zal de voorziene inspanning leiden tot een evenredige belasting van het HGIS-budget. Bij de raming van de operatie werd initieel uitgegaan van ongeveer 1200 militairen. Het totaal aantal Nederlandse militairen in Zuid-Afghanistan is in de loop van het jaar verhoogd tot 1655. Bovendien zijn er in de periode tot 1 februari 2007 ongeveer 200 militairen extra ingezet als gevolg van de Nederlandse commandovoering over de ISAF-missie in Zuid-Afghanistan. Als gevolg van uitloop van de opbouwperiode waren begin 2007 daadwerkelijk ongeveer 2000 Nederlandse militairen in Zuid-Afghanistan aanwezig.»

3.1.6 Voorraad- en materieeladministratie DTO

In 2005 hebben de diverse defensieonderdelen de administraties van alle (computer)werkplekken niet geschoond aan de DTO overgedragen. Hierdoor begon de DTO met een «vervuilde» startpositie. Ondanks alle inspanningen is de betrouwbaarheid van de voorraad- en materieeladministratie in 2007 nog niet gegarandeerd. Hierdoor is de registratie van de ongeveer 55 000 werkplekken nog steeds niet op orde. Het schonen wordt bemoeilijkt door de grote omvang van het bestand, maar ook doordat de werkplekken zich op diverse locaties buiten de DTO bevinden, en continu verplaatst worden.

De registratie kan daarom niet gebruikt worden als basis om de werkplekdiensten te factureren aan het ministerie. Zodoende zijn de werkplekdiensten net als in voorgaande twee jaar niet gefactureerd op basis van de werkelijke aantallen, maar op basis van een lumpsum. Er is een nieuw verbeterproject gestart. Hierdoor zou volgens de DTO in 2008 verbetering zichtbaar moeten zijn.

Begroting 2008 van het Ministerie van Defensie

«De doelmatigheid van de DTO is eind 2006 getest door middel van een benchmark. Hieruit bleek dat de tarieven voor de werkplekdienst die de DTO in rekening bracht bij de defensieonderdelen te laag waren. Naar aanleiding van dit rapport zijn de tarieven verhoogd, waardoor er dit jaar weer uit wordt gegaan van een licht positief resultaat. De DTO is in de afgelopen jaren steeds goedkoper geworden maar doordat er steeds meer aan het werkplekcontract is gekoppeld bleek het tarief te laag ten opzichte van hetgeen in de markt gebruikelijk was.»

3.1.7 Financieel beheer DTO

De uitvoering van de interne beheersingsmaatregelen in de lijn laat nog te wensen over. De DTO onderneemt wel actie door de lijst met beheersingsmaatregelen verder aan te vullen, maar de daadwerkelijke uitvoering is nog niet gerealiseerd. Wij benadrukken dat het belangrijk is om deze maatregelen goed en periodiek uit te voeren, om de processen te beheersen.

Daarnaast heeft de DTO zich in vier dossiers¹³ met een waarde van € 6,2 miljoen niet gehouden aan de Europese aanbestedingsregels. Uit doelmatigheidsoverwegingen heeft de DTO voor de verlenging van drie lopende contracten dezelfde mensen ingehuurd, in plaats van de

¹³ Deze vier dossiers zijn ook al begrepen in het onder § 3.1.1. genoemde aantal van dertig fouten en onzekerheden in de aanbestedingen defensiebreed. Zie ook § 2.1.

contracten onder concurrentie te stellen. Doelmatigheidsoverwegingen zijn echter geen reden om af te zien van een Europese aanbesteding.

3.1.8 Financieel beheer DVD

De Defensie Vastgoed Dienst (DVD) heeft SAP in 2007 geïmplementeerd als opvolger van het oude financiële pakket.

Tot op heden is de inrichting van SAP onvoldoende geïntegreerd aangepakt en beschreven. Dat komt mede door de korte tijd die voor de daadwerkelijke implementatie beschikbaar was. Ook zijn de bevoegdheden voor toegang tot het SAP-systeem het grootste deel van het jaar te ruim geweest.

Baten-lastendiensten kunnen voor het doen van investeringen een lening afsluiten bij het Ministerie van Financiën, de zogenoemde leenconstructie. Om gebruik te maken van die leenconstructie heeft het departement bestaande objecten en in aanbouw zijnde objecten op Gilze Rijen administratief ondergebracht bij de Defensie Vastgoed Dienst (DVD). Die heeft hiervoor een lening afgesloten bij het Ministerie van Financiën. Deze transactie is in december 2007 uitgevoerd. Op 4 maart 2008 is de administratieve aanwijzing hiervan op papier gesteld. Toen is het economisch beheer met terugwerkende kracht vanaf 31 december 2007 aan de DVD gegeven. De transactie heeft plaatsgevonden volgens de regelgeving en met goedkeuring van het Ministerie van Financiën. In de huidige vastlegging ontbreken echter afspraken over de huur of andere vergoedingen aan de DVD. Wij adviseren om de verantwoordelijkheden en de financiële consequenties van deze transactie ook inzichtelijk te maken.

3.2 Overige bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie, die in deze paragraaf aan bod komen.

3.2.1 Beschikbare capaciteit IC-personeel

In ons Rapport bij het Jaarverslag 2006 hebben we de deskundigheid en de beschikbare capaciteit van interne controle van het Ministerie van Defensie als een onvolkomenheid aangemerkt. We constateren dat de kwaliteit van de OIB in 2007 is verbeterd. Geplande onderzoeken in het Jaarplan 2007 voor het basispakket zijn bij alle OIB gerealiseerd, behalve bij het CKMar. Alle OIB voldoen aan de meeste eisen van het handboek en volgen de aanschrijving jaarplannen op. De beheersteekproef¹⁴ op dezelfde methodiek bepalen kan nog beter. Dat geldt ook voor de kwaliteit van de uitvoering van de rechtmatigheidsteekproef¹⁵; die varieert nog. Verder zijn de niet-financiële informatie (NFI)-onderzoeken voor het management in 2007 slechts beperkt uitgevoerd. Daarnaast blijkt dat alle OIB meestal nog geen diepgaande analyses van oorzaken en gevolgen in de rapporten opnemen, vanwege de complexiteit van de oorzaken. Deze analyses kan de commandant, naast de analyses van de primair verantwoordelijke proceseigenaren gebruiken om de juiste maatregelen te treffen.

Bij drie OIB is in 2007 sprake van onderbezetting. Hierdoor zijn onder meer de steekproefposten die het handboek voorschrijft niet volledig uitgevoerd. De uitkomsten van deze steekproefposten dienen als basis om

¹⁴ Op basis van deze steekproef komen de OIB's tot een oordeel over het financieel beheer voor de commandant.

¹⁵ OIB en ADD voeren deze steekproef gezamenlijk uit voor het oordeel over de financiële informatie.

dezelfde mate van zekerheid over het gepresenteerde beeld van het financieel beheer per defensieonderdeel te krijgen. Wij stellen vast dat de beleidsverantwoordelijke (HDFC) geen kwantitatieve normen aan de lijn heeft opgelegd om het financieel beheer te beheersen. De controleurs zouden die kwantitatieve normen kunnen gebruiken om vast te stellen hoe defensieonderdelen op financieel beheer «scoren». Daardoor interpreteren de OIB niet alle aspecten van het financieel beheer defensiebreed op een uniforme manier.

De OIB kampen vanaf hun oprichting met onderbezetting. Op 31 december 2007 bedroeg de totale bezettingsgraad 88% (eind 2006 91%). De OIB hadden weinig ruimte om onderzoeken in opdracht van de commandanten uit te voeren. Dat kwam door capaciteitsproblemen, de verhoogde controleactiviteiten in het bijzonder op wapen- en munitiebeheer en de inzet van OIB als beheermaatregel (integrale wapen- en munitiecontroles). De OIB vallen ook onder de taakstelling «controle-toren» uit het Regeerakkoord van 2007. In dit kader moet de formatie geleidelijk worden teruggebracht van 238 fte naar 167 fte in 2011, met ingang van 2008. In verband met de reductie van IC-personeel is de voorgenomen herverdeling van de formatieplaatsen over de diverse OIB uitgesteld tot 2008. De capaciteitsproblemen en de taakstelling uit het Regeerakkoord vergroten het risico van minder zekerheid over het beeld van de bedrijfsvoering dat de OIB aan het management van Defensie geven. Wij constateren in 2007 dat de kwaliteit van het werk van de OIB verder stijgt. Daardoor is de deskundigheid nu op het juiste niveau. Zowel de auditdienst als wijzelf vinden de kwaliteit in 2007 zo verbeterd dat wij (gedeeltelijk) steunen op de werkzaamheden van deze OIB. Onvolkomenheden die overblijven zijn de kwantitatieve vulling, vooral bij de OIB KMar, en de NFI-onderzoeken, die bij de defensieonderdelen onvolledig worden uitgevoerd.

Ook de Auditdienst Defensie (ADD) kampt al jaren met capaciteitsproblemen. De bezetting voor het uitoefenen van de wettelijke taken is bij eerdere reorganisaties al teruggebracht van 69 (in 2002) tot 46 (juli 2007 op een formatie van 56 plaatsen). De ADD zal in de komende jaren net als de OIB's in het kader van de taakstelling van het regeerakkoord 2007, 30% van haar formatieplaatsen moeten inleveren. Ook hier signaleren wij risico's, zeker gezien het feit dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij defensie eerder uitnodigt tot meer controles dan minder controles.

3.2.2 Personeelsbeheer

Vanwege de herinrichting van het personele functiegebied is de organisatie op personeelsgebied sterk in beweging. De decentrale personeelsdiensten bij de diverse defensieonderdelen dragen diverse processen op personeelsgebied fasegewijs over aan een centraal dienstencentrum Human Resources. Dat heeft in 2007 bij de decentrale personeelsdiensten geleid tot een kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting. Daardoor hebben de diverse beheersmaatregelen niet of onvoldoende gefunctioneerd. Zo was er geen controle op het juist muteren van salarissen bij 25% van de personeelsdiensten. Ook hebben medewerkers onderling regelmatig gebruikersnamen en wachtwoorden uitgewisseld, om de continuïteit van het mutatieproces niet in gevaar te brengen. Bij de helft van de personeelsdiensten zijn geen actuele handtekeningen- en bevoegdhedenlijsten beschikbaar. Daarnaast handelt een aantal personeelsdiensten de controle op fouten- en signaallijsten niet op tijd af, als gevolg van de onderbezetting. Verder vergroot het inschakelen van

uitzendingkrachten het risico van ongeautoriseerde salarismutaties. Uit aanwezigheidscontroles in 2007 en begin 2008 bleek dat vijf medewerkers in oktober 2007 onterecht salaris hebben gekregen, omdat hun uitdienst-treding niet of niet tijdig was gemuteerd. Inmiddels zijn deze mutaties doorgevoerd en zijn terugvorderingsacties in gang gezet.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* schreven wij dat het beheer van (de invoer van) gegevens in het personeelsadministratiesysteem Peoplesoft was verbeterd. Dat kwam doordat het ministerie een vangnet-constructie had ingericht die voorschrijft dat ingevoerde gegevens achteraf gecontroleerd moeten worden. Zolang Peoplesoft nog geen adequaat stelsel van interne controlemaatregelen en beveiliging heeft, is het van essentieel belang die vangnetconstructie juist en volledig uit te voeren. In 2007 heeft de vangnetconstructie onvoldoende gewerkt, ook door een tijdelijk slechte performance. Hierdoor zijn belangrijke controles niet uitgevoerd, zoals het fiatteren van salarismutaties bij een groot aantal personeelsdiensten. Ook de komende jaren worden steeds meer functionaliteiten van het Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht (NSK) overgeheveld naar Peoplesoft. Daarom dringen wij aan op het systema-tisch gebruik van geautomatiseerde controles in plaats van te steunen op controles achteraf.

Wij merken het personeelsbeheer aan als een onvolkomenheid. Defensie heeft onvoldoende inzicht in de risico's en het beheersen ervan. Wij adviseren om wijzigingen in de processen in onderlinge samenhang te beschouwen. Dan kunnen leemtes in de beheersing van (nieuw ontstane) risico's tijdig door maatregelen worden opgevuld. Voor de korte termijn is het daarbij van belang om maatregelen te treffen die het risico van ongeautoriseerde mutaties wegnemen.

3.2.3 *Betrouwbaarheid informatievoorziening DTO*

De baten-lastendienst DTO heeft in 2006 en 2007 veel gedaan om diverse problemen op te lossen. Desondanks heeft de DTO nog niet op alle gebieden voldoende voortgang geboekt met het documenteren van beheer in de inrichting van de systemen en processen. Ook is dit stelsel van maatregelen nog niet structureel geborgd in alle processen van de DTO. De centrale verwerkingsomgeving biedt overigens wel voldoende waarborgen voor de gegevenswerking van de systemen die van belang zijn voor de jaarrekening.

De DTO is de defensieleverancier voor computer- en netwerkdiensten. Het Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN) is het landelijk dekkend eigen netwerk van het Ministerie van Defensie. Op defensie-niveau is de beschikbaarheid van dit netwerk onvoldoende gegarandeerd. Dit is een defensiebreed probleem, omdat de DTO gastgebruiker is van een aantal technische NAFIN-ruimtes. Daardoor is de DTO afhankelijk van de medewerking van de defensieonderdelen om deze ruimtes op orde te krijgen, bijvoorbeeld als het gaat om beveiliging en nutsvoorzieningen. Inmiddels is een Defensie Materieel Proces (DMP)-procedure gestart. Die moet leiden tot investeringen om deze problematiek medio 2009 te verhelpen.

Wij raden daarnaast aan om in goed overleg met de defensieonderdelen de technische ruimtes op orde te maken. Daarnaast raden we aan de maatregelen die al genomen zijn of nog nodig zijn structureel te waarborgen in de bedrijfsvoering van de DTO.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

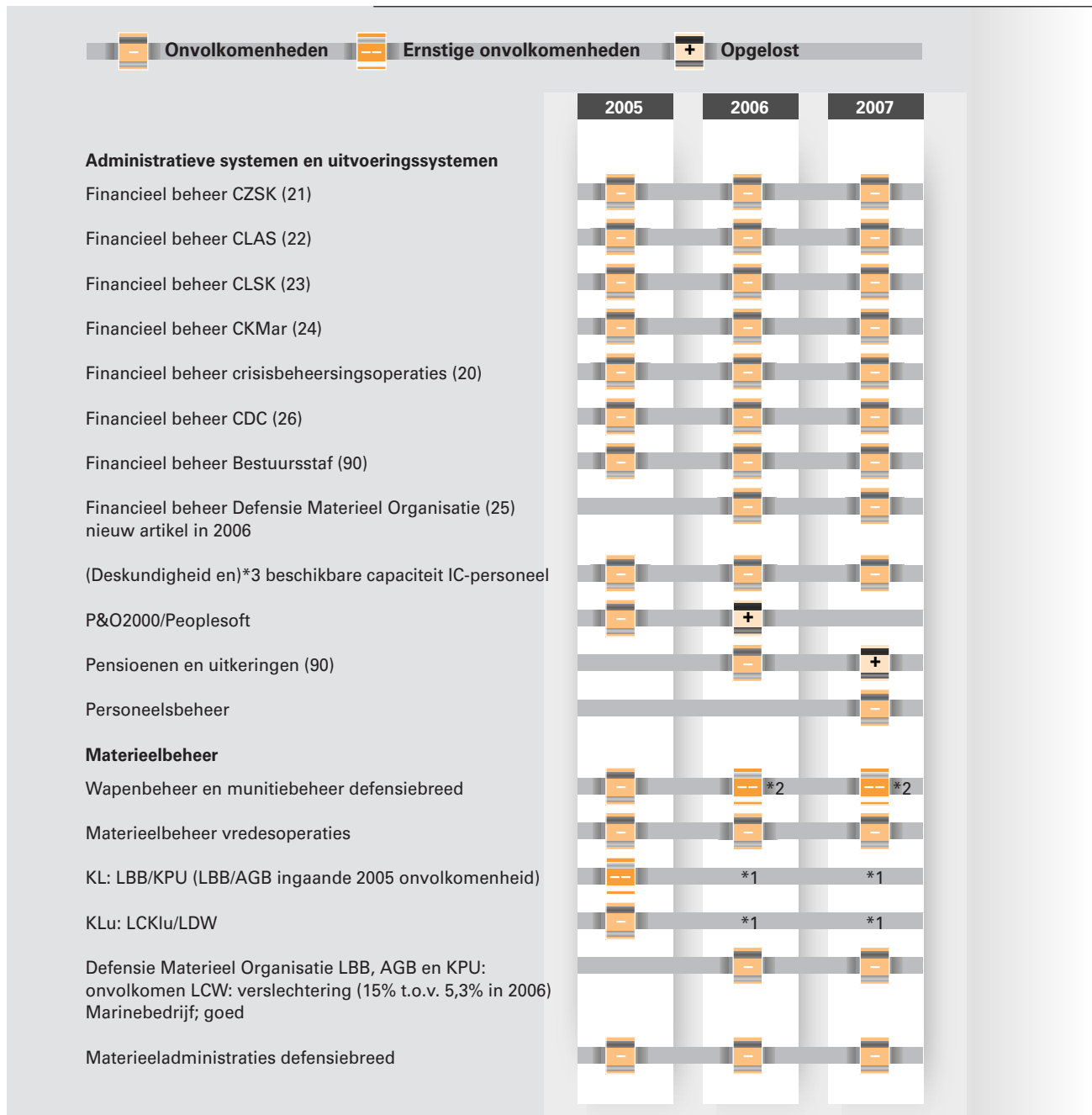
In figuur 2 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Nieuw zijn de onvolkomenheden personeelsbeheer, financieel beheer DTO en financieel beheer DVD.

Het financieel beheer Paresto en de pensioenen en sociale zekerheid waren in 2006 nog onvolkomenheden. In 2007 is het financieel beheer bij Paresto verder verbeterd. Inmiddels zijn er voldoende maatregelen van interne beheersing voor een goedkeurende accountantsverklaring over 2007. In 2006 was nog sprake van een accountantsverklaring met oordeelsonthouding.

Het Ministerie van Defensie heeft nieuwe afspraken gemaakt met de instanties waaraan het de uitvoering van de begrotingsgefinancierde pensioenen en een aantal bovenwettelijke sociale zekerheidsregelingen heeft uitbesteed. Deze uitgaven worden nu jaarlijks in het jaarverslag opgenomen als extra comptabel voorschot. Deze voorschotten zullen het jaar erop worden afgewikkeld, na ontvangst van de betreffende accountantsverklaring. Daarmee is de onvolkomenheid uit 2006 opgelost.




Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Defensie



*1: Vallen met ingang van 2006 onder onvolkomenheid bij nieuw artikel Defensie Materieel Organisatie.

*2: Munitiebeheer ernstige onvolkomenheid en wapenbeheer 'gewone' onvolkomenheid.

*3: Over 2007 is de deskundigheid geen probleem meer en heeft de onvolkomenheid uitsluitend betrekking op de capaciteit.

 Onvolkomenheden
  Ernstige onvolkomenheden
  Opgelost

Baten-lastendiensten

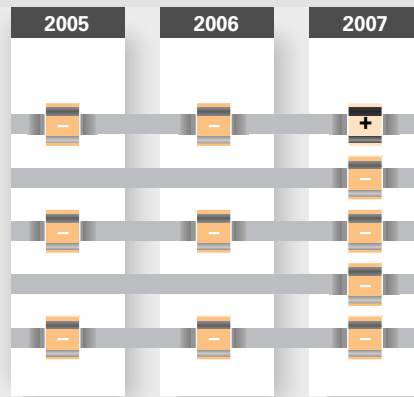
Financieel beheer Paresto

Financieel beheer DTO

DTO-materieeladministraties

Financieel beheer DVD

DTO - Betrouwbaarheid informatievoorziening



4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

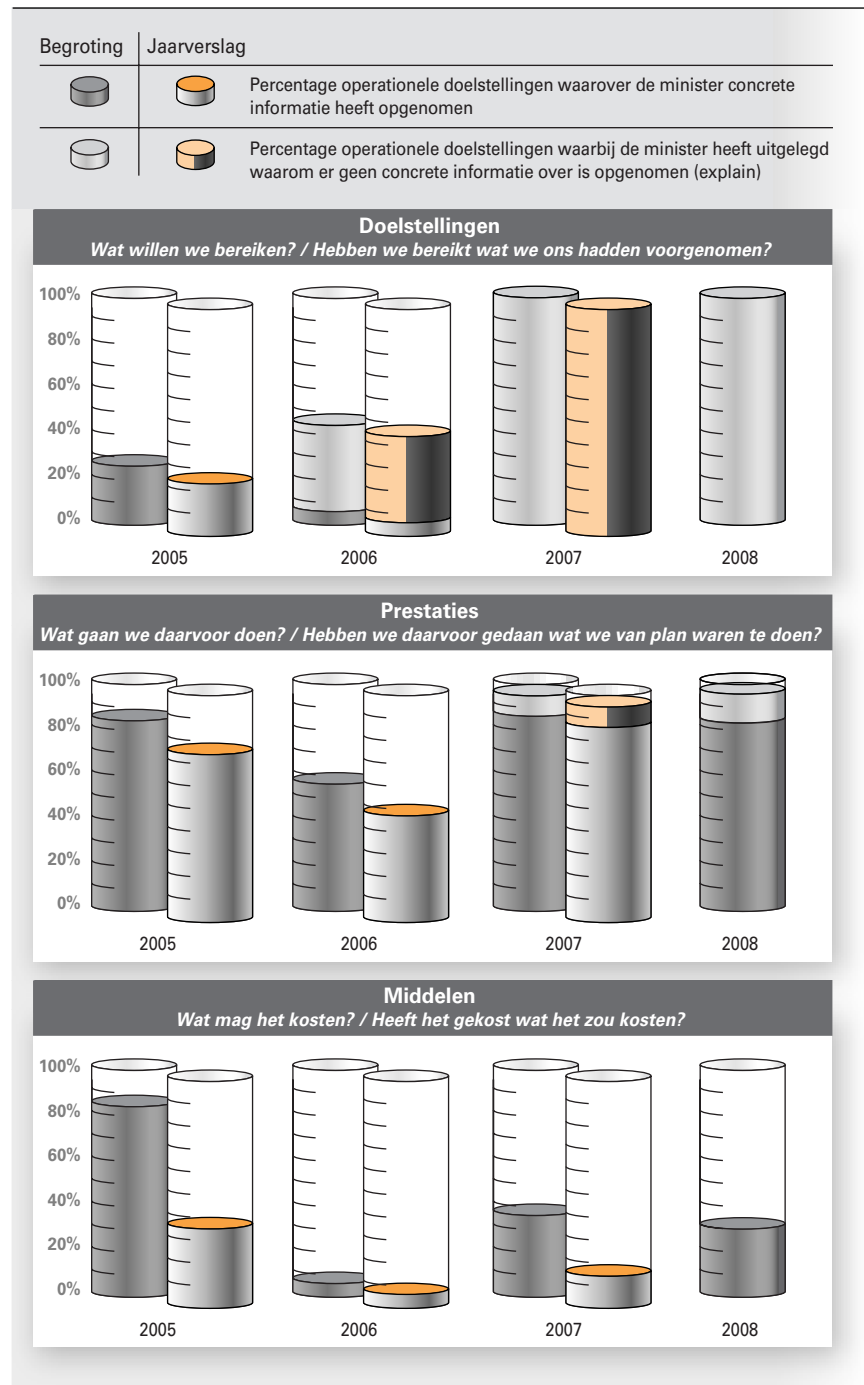
In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2) Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten.

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en de begroting van 2008.

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



Informatie over doelen

Het Ministerie van Defensie heeft in de Begroting 2007 voor geen enkele operationele doelstelling een concreet antwoord gegeven op de vraag «Wat willen we bereiken?».

De doelen bij de beleidsartikelen zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. In de «explain»-brief van 26 juni 2006 aan de

Tweede Kamer (29 949, nr. 44) en in de leeswijzer van de Begroting 2007 legt de minister uit waarom er voor het Ministerie van Defensie geen concrete antwoorden mogelijk zijn.

Voor de vraag «Wat willen we bereiken?» is daarom voor alle doelstellingen «explain» opgenomen. Voor het Jaarverslag 2007 betekent dit, dat we ook niet kunnen beoordelen in hoeverre het antwoord op de vraag «Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?» concreet is. Ook de Begroting 2008 biedt voor geen enkele operationele doelstelling een concreet antwoord op de vraag wat het ministerie wil bereiken. Wel biedt de «comply or explain»-paragraaf in de leeswijzer van de begroting hiervoor weer de verklaring.

Informatie over prestaties

De vraag «Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?» is in het Jaarverslag 2007 concreet beantwoord bij 19 van de 22 operationele doelstellingen (86%). Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. De Begroting 2008 laat echter weer een lichte daling van de score zien op de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» naar 83%.

Informatie over de middelen

De vraag «Heeft het gekost wat het zou kosten?» is in het Jaarverslag 2007 slechts bij drie van de 22 operationele doelstellingen concreet beantwoord (14%). Dit is slechts een marginale verbetering ten opzichte van de score in 2006. Ook dit jaar zijn de kosten niet per operationele doelstellingen in de budgettaire overzichten vermeld. Dat geldt voor het Jaarverslag 2007 en voor de Begroting 2008. Daardoor kunnen we de kosten niet herleiden naar de verschillende doelstellingen.

In de leeswijzer van de Begroting 2008 heeft het ministerie een «comply or explain»-paragraaf opgenomen. Hierin stelt het ministerie dat de koppeling tussen doelstellingen, activiteiten en middelen moeilijk weer te geven is, vanwege de organisatorische indeling van de begroting. Het ministerie zegde echter in de Begroting 2007 toe om in de Begroting 2008 de operationele doelstellingen te koppelen aan de budgetten. Dat heeft het niet waargemaakt. Per beleidsartikel worden wel de budgettaire gevolgen van operaties, programma-uitgaven of apparaatsuitgaven weergegeven, maar niet de financiële gevolgen per operationele doelstelling. De uitgaven per operationele doelstelling vallen dus niet uit de geboden informatie af te leiden hetgeen in strijd is met de VBTB gedachte.

Het Commando Koninklijke Marechaussee (CKMar) gaf als enige operationeel commando in de Begroting 2007 voor vijf van de zes operationele doelstellingen het financieel belang weer. In het Jaarverslag 2007 stapt het krijgsmachtsonderdeel hier helaas alweer van af. In het jaarverslag biedt het CKMar geen budgettair overzicht van de operationele taakvelden, zoals het commando wel in de Begroting 2007 deed. Hierdoor scoort het CKMar voor vijf van de zes operationele doelstellingen in de begroting voldoende op de vraag «Wat mag het kosten», maar in het jaarverslag onvoldoende op de vraag «Heeft het gekost wat het zou kosten?» De uitgaven van het CKMar worden in het jaarverslag alleen in totalen verantwoord via de posten programma-uitgaven en apparaat-uitgaven. Opvallend is dat het CKMar in de Begroting 2008 voor dezelfde vijf van de zes operationele doelstellingen wel weer een uitsplitsing van de budgettaire gevolgen per operationele doelstelling aangeeft.

Het blijft opmerkelijk dat alleen de CKMar, met gebruikmaking van de huidige administraties, in de begroting wel het financiële belang van zijn operationele doelstellingen kan weergeven en de andere defensie-onderdelen niet.

Wij vinden dat de «explainsituatie» voor de beoogde doelen niets verandert aan het feit dat voor de te ondernemen activiteiten een te verwachten financieel belang in de begroting moet worden aangegeven.

Defensie Materieel Organisatie en het Commando Dienstcentra

In de Begroting 2007 en het Jaarverslag 2007 biedt de DMO alleen voor de operationele doelstelling *voorzien in nieuw materieel* een redelijk concreet antwoord op de VBTB-vragen (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). Voor de overige twee operationele doelstellingen, *instandhouding van materieel* en *afstoten overtollig materieel* biedt de organisatie onvoldoende VBTB-conforme antwoorden. Voor de *instandhouding van materieel* kan de koppeling met het budgettair overzicht niet gemaakt worden, en voor de *afstoting van overtollig materieel* wordt het verkochte materieel niet nader gespecificeerd. Ook worden geen opbrengsten van verkopen weergegeven.

In de Begroting 2008 biedt de DMO opnieuw geen (financieel) inzicht in deze laatstgenoemde doelstellingen. Ze geeft niet aan wat het kost om materieel in stand te houden en wat het afstoten van overtollig materieel waarschijnlijk zal opleveren. Ook bevat de Begroting 2008 geen prestatiegegevens voor het afstoten van overtollig materieel. Bij de operationele doelstelling *voorzien in nieuw materieel* staat de DMO wel uitgebreid stil bij wat er aangeschaft zal worden en wat de verwachte kosten zullen zijn.

Begroting 2008 van het Ministerie van Defensie

«Nederland is in gesprek met Canada over de verkoop van overtollige Leopard-tanks. Het betreft twintig Leopard 2A6- en tachtig Leopard 2A4-tanks, met hieraan gerelateerd materieel (reservedelen, gereedschapsuitrusting, munitie, documentatie e.d.). Daarnaast maakt een omscholings- en opleidingsprogramma (operationele- en onderhoudstraining) voor bemanningen, monteurs en instructeurs deel uit van het pakket. [...] De twintig Leopard 2A6-tanks worden in «operational condition» geleverd aan Canada. Daartoe krijgen deze een onderhoudsprogramma. De tachtig Leopard 2A4-tanks zijn «as where is» aangeboden.»

Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie

«Gedurende 2007 zijn onder meer verkoopcontracten afgesloten voor de verkoop van F-16 jachtvliegtuigen aan Jordanië en Leopard-tanks aan Canada.»

Het aantal operationele doelstellingen voor het Commando Dienstcentra (CDC) is in 2006 teruggebracht van tien naar een. In de Begroting 2007 en het Jaarverslag 2007 biedt het CDC wel voldoende informatie over de middelen die verbonden zijn aan de doelstelling, maar de doelen en prestaties zelf zijn weinig concreet. De Begroting 2008 vertoont hetzelfde beeld, terwijl de structuur van het CDC, met zijn negen bedrijfs-groepen, zich bij uitstek leent om operationele doelstellingen en prestatie-indicatoren per onderdeel te definiëren.

Wij bevelen de minister van Defensie daarom aan binnen het beleidsartikel CDC voor elke bedrijfsgroep één operationele doelstelling vast te stellen. Ook raden wij de minister aan bij de operationele doelstellingen binnen het CDC en de DMO te kiezen voor goede, meetbare en houdbare effect- en prestatie-indicatoren.

Comply or explain-paragraaf

In de leeswijzer van de Begroting 2008 geeft het Ministerie van Defensie in een aparte paragraaf aan dat de defensiebegroting afwijkt van de begrotingen van andere beleidsdepartementen. Op verzoek van de Tweede Kamer is de begroting ingedeeld op basis van de organisatorische indeling en niet naar beleidsmatige thema's. De beleidsprioriteiten die in de beleidsagenda van het ministerie staan, raken echter alle defensie-onderdelen. Op dit moment is er geen directe koppeling tussen defensie-brede beleidsprioriteiten en de geldstromen per defensieonderdeel of beleidsartikel.

Wij bevelen aan om de gevolgen van de defensiebrede beleidsprioriteiten inzichtelijk te maken binnen de huidige beleidsartikelen. Hiermee blijft de organisatorische indeling van de begroting en het jaarverslag bestaan. Tegelijkertijd worden de consequenties van de verschillende beleids-prioriteiten per defensieonderdeel inzichtelijk.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

Een van de doelstellingen van het huidige kabinet is om de samenhang tussen het veiligheidsbeleid en het ontwikkelingsbeleid te versterken. Een gezamenlijke aanpak van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken door middel van de 3D benadering: Diplomacy, Defence en Development. Door een geïntegreerde aanpak van diplomatie, militair optreden en ontwikkelingshulp willen de ministeries constructieve langetermijnperspectieven bieden aan landen in een (post)conflictsituatie. Duurzame politieke ontwikkeling en wederopbouw zijn hierbij de kernwoorden.

In het verlengde hiervan heeft het Ministerie van Defensie in de beleidsagenda als een van zijn vijf beleidsprioriteiten *het leveren van een bijdrage aan het geïntegreerde buitenlands- en veiligheidsbeleid* opgenomen. Het ministerie heeft twee beleidsinstrumenten in het leven geroepen om die prioriteit in te vullen.

Het eerste is een pool van zestig militaire deskundigen voor het uitvoeren van SSR/DDR¹⁶-projecten (SSR-pool). Het tweede is permanent veertig tot zestig functionarissen van de Koninklijke Marechaussee beschikbaar stellen aan de Europese Gendarmerie Eenheid (EGF).

Om veiligheid en stabiliteit binnen een maatschappij in een (post)conflictsituatie te herstellen, moet volgens het ministerie een aantal basisvoorwaarden gerealiseerd worden, waaronder de veiligheidssector (SSR) hervormen en de krijgsmacht terugbrengen tot vredessterkte (DDR). De pool van zestig militaire deskundigen en adviseurs is opgezet om hieraan bij te dragen. De EGF is bedoeld om als politiemissie in (post-)conflictgebieden ingezet te worden. De EGF kan veiligheidstaken uitvoeren, de openbare orde bewaken en SSR/DDR-taken uitvoeren.

In beginsel bieden de beide beleidsinstrumenten duidelijke prestatie-indicatoren. Voor de SSR-pool stelt de krijgsmacht zestig militaire

¹⁶ Security Sector Reform en Disarmament Demobilisation and Reintegration.

deskundigen ter beschikking. Het CKMar stelt permanent veertig tot zestig functionarissen aan de EGF ter beschikking.

Uit gesprekken en documentatie blijkt dat Defensie deze doelstellingen nader heeft uitgewerkt en geoperationaliseerd. Dit levert een genuanceerder beeld op van de SSR-pool en van de Nederlandse bijdrage aan de EGF. Voorbeelden van verdere operationalisering zijn het besluit dat de SSR-pool is opgebouwd uit acht disciplines. Daarbij moeten binnen de pool ten minste drie experts per discipline aanwezig zijn. Verder is er een overeengekomen reactietermijn van dertig dagen voor de EGF. De beschikbaarheid wordt genuanceerd door het feit dat de deskundigen de SSR-pool als nevenfunctie vervullen. Het CKMar heeft niet permanent veertig tot zestig functionarissen beschikbaar voor de EGF, maar kan snel veertig tot zestig functionarissen inzetten voor alle internationale politiemissies, waaronder EGF-missies.

Het ministerie heeft de beide beleidsinstrumenten dus wel nader uitgewerkt en geoperationaliseerd: voor de SSR-pool en de EGF bestaan verschillende indicatoren en prestatiegegevens. In de beleidsartikelen van de begroting wordt zowel de SSR pool als de EGF echter niet nader genoemd of uitgewerkt. De Begroting biedt alleen een summiere omschrijving van de beide beleidsinstrumenten in de beleidsagenda.

In het beleidsverslag van het Jaarverslag 2007 geeft het ministerie aan meer dan twintig SSR-adviseurs te hebben ingezet in twaalf SSR-projecten in vier Afrikaanse landen en Georgië. Ook zijn er enkele SSR-projecten uitgevoerd onder de paraplu van crisisbeheersingsoperaties. Verder is de SSR-pool geëvalueerd en gaven de uitkomsten aanleiding om een aantal concrete verbeteringen in de opzet en aansturing van de SSR pool door te voeren.

Over de EGF vermeldt het ministerie dat dit in 2007 de toegezegde capaciteit van veertig tot zestig functionarissen heeft gekregen. Ook geeft het ministerie aan dat onder het Nederlandse voorzitterschap van de EGF een verdrag is ondertekend dat de juridische grondslag vormt voor de missies en activiteiten. Het ministerie sluit de alinea af door op te merken dat eind november 2007 de eerste EGF-missie van start is gegaan: het overnemen van de geïntegreerde politie-eenheid van EUFOR/Althea in Bosnië-Herzegovina.

Het ministerie gaat in de beleidsartikelen alleen onder beleidsartikel 20 Het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties in op enkele resultaten van beleidsprioriteit 2. Het ministerie geeft bij de SSR-missie in de Democratische Republiek Congo en bij de missie in Burundi een korte toelichting. Over de overige SSR-missies verstrekt het geen nadere informatie. Beide missies stonden overigens niet in de begroting. Het vraaggerichte karakter van de SSR-pool kan hieraan debet zijn. Er is geen toelichting op de Nederlandse bijdrage aan de EGF-missie in Bosnië-Herzegovina.

De begroting en het jaarverslag bieden geen financiële informatie over de SSR-pool en de bijdrage van Nederland aan de EGF. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het financiële belang van beide beleidsinstrumenten tot nu toe bescheiden is geweest. Desondanks biedt het Ministerie van Defensie in beide documenten geen enkel inzicht in de kosten en uitgaven voor een van de speerpunten van het beleid.

De Begroting 2007 en het Jaarverslag 2007 bieden slechts in beperkte mate inzicht in de manier waarop de beleidsinstrumenten bijdragen aan

een geïntegreerd buitenlands beleid en veiligheidsbeleid. We bevelen daarom aan in de begroting en het jaarverslag de beleidsinstrumenten van beleidsprioriteit 2 *het leveren van een bijdrage aan het geïntegreerd buitenlands- en veiligheidsbeleid* zichtbaar te maken in de beleidsartikelen. Ook bevelen wij aan om zowel in de begroting als in het jaarverslag inzicht te verschaffen in de resultaten van de beide beleidsinstrumenten, en de invloed daarvan op het geïntegreerde buitenlands beleid en veiligheidsbeleid.

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van Defensie meldt in het Jaarverslag 2007 (onder: investeringen informatievoorziening) het volgende over ICT-projecten binnen het ministerie:

Projecten in uitvoering (bedragen x 1 miljoen)

Investerings informatievoorziening	DMP-fase	Gerealiseerde uitgaven t/m 2006	Verwachte uitgaven in 2007	Gerealiseerde uitgaven in 2007	Project-volume	Fasering tot
MULAN	Realisatie	57,8	4,7	19,5	77,3	2007
Implementatie DIV-online	Realisatie	14,8	17,9	2,0	57,7	2012
SPEER (ERP M&F)	Realisatie	53,1	28,5	36,5	248,2	2013
Legacy ERP (PALS)	Realisatie	5,4	12,3	3,5	36,6	2011
BBC/Defensiepas	Realisatie	5,7	7,3	14,4	20,9	2008
Herinrichting Personele Functiegebied	Realisatie	10,7	11,5	7,6	36,1	2009

Voor ieder project dat wordt genoemd in bovenstaande tabel wordt beschreven wat het doel van dat project is. In een aantal gevallen volgt een toelichting op de planning of het kostenverloop.

Daarnaast staan op andere plaatsen in het jaarverslag de volgende projecten met een belangrijke ICT-component:

- Bij het project MILSATCOM is in 2007 € 18,3 miljoen minder gerealiseerd dan begroot. In de Begroting 2007 is rekening gehouden met de eerste betalingen voor EPM-modems, tactische terminals voor het Korps Mariniers en *manpacks*. Deze aanschaffingen zijn uitgesteld tot 2009 en verder, teneinde de specificaties rond te krijgen.
- Het project Nieuw Mariniers Communicatie- en Informatiesysteem (NIMCIS) is in 2007 bij de operationele manoeuvre bataljons en de ondersteunende eenheden van het Korps mariniers ingevoerd;
- Het project *Battlefield Management Systeem* (BMS) geeft invulling aan de C2 (*Command and Control*) ondersteuning van grondgebonden eenheden van CLAS. Met het BMS wordt beoogd de operationele informatievoorziening op het niveau peloton, compagnie en bataljon te verbeteren door vooral de *situational awareness* bij deze eenheden te verbeteren. Het project Datacommunicatie Mobiel Optreden (DCMO) maakt deel uit van BMS en verzorgt de datacommunicatie. De Tweede

Kamer heeft in december 2007 goedkeuring verleend aan de verwervingsvoorbereiding van beide projecten BMS en DCMO. De contracten zijn eind januari 2008 getekend.

5 BEZWAARONDERZOEK STURING EN BEHEERSING

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006* hebben wij een bezwaaronderzoek aangekondigd naar de sturing en beheersing bij het Ministerie van Defensie. Dat hebben we gedaan omdat er op dat moment al voor het tweede jaar of al veel langer onvolkomenheden in het financieel beheer en het materieelbeheer waren. Bij een uitvoeringsorganisatie als het Ministerie van Defensie ondersteunt de bedrijfsvoering direct het primaire proces. Onvolkomenheden in bijvoorbeeld het materieelbeheer kunnen direct gevolgen hebben voor de operationele inzetbaarheid.

Het onderzoek heeft zich primair gericht op het verbeterproces van het ministerie. Op basis van problemen die we in eerdere rapporten bij het jaarverslag hebben geconstateerd, hebben we vier onderwerpen gekozen: financieel beheer, wapenbeheer, munitiebeheer en materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties. Per onderwerp hebben we onderzocht hoe het verbeterproces eruitzag en welke inhoudelijke oorzaken ten grondslag lagen aan de problemen in de bedrijfsvoering.

Voor zowel het verbeterproces als de inhoudelijke oorzaken hebben we gezocht naar een «rode draad»: zwakke punten in het verbeterproces en inhoudelijke oorzaken die zich in meer en bij voorkeur alle casussen voordeden.

In bijlage 4 staat een uitgebreide beschrijving van de probleemstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak. Ook bevat deze bijlage een theoretische beschrijving van een verbeterproces.

5.1 Problemen in de bedrijfsvoering

Bij de vier onderdelen van de bedrijfsvoering die we hebben geselecteerd voor ons onderzoek hebben we twee of meer jaren onvolkomenheden geconstateerd.

Een van de problemen in het financieel beheer is dat de betaaldossiers in een aantal gevallen niet compleet zijn. Hierdoor ontstaan uiteindelijk onzekerheden bij de accountantscontrole. Ook neemt het risico van onrechtmatige uitgaven toe. Om een betaaldossier compleet te maken, moeten het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) en de budgethouders bij de defensieonderdelen met elkaar samenwerken. Gaat dit niet goed, dan ontstaat de zogenoemde ketenproblematiek.

Wapenbeheer is samen met munitiebeheer eveneens sinds 2003 een onvolkomenheid. Het belangrijkste probleem is dat de administratieve voorraad wapens en munitie niet overeenkomt met de fysieke voorraad. Bij crisisbeheersingsoperaties leveren veel verschillende defensieonderdelen materieel aan. Het materieel dat zij volgens hun administratie aanleveren, komt niet volledig overeen met het werkelijk aangeleverde materieel. Ook zijn de transporttijden van wapens te lang; de wapens hebben in het systeem te lang de status «op transport».

5.2 Het verbeterproces

In het verbeterproces hebben we vier fasen onderscheiden. Het proces zou moeten starten met een analyse van problemen en oorzaken. Op basis hiervan moet een verbeterplan worden opgesteld, dat vervolgens wordt uitgevoerd. Het verbeterproces wordt afgerond met een evaluatie en bijsturing. Deze fasen lichten we hierna verder toe.

Het verbeterproces van het Ministerie van Defensie is gekenmerkt door «verbeteren via snelle acties». Het ministerie pakt problemen direct op, definieert maatregelen en zet deze uit in de organisatie. Daardoor krijgen in elke fase van het verbeterproces enkele onderdelen te weinig aandacht. Soms worden ze zelfs helemaal overgeslagen. De belangrijkste zwaktes die wij zien, zijn:

- beperkte communicatie over de keten, waardoor verbeterinspanningen niet goed gecoördineerd zijn;
- gebrek aan oorzakenanalyse; het ministerie heeft de neiging om direct van probleem naar maatregel te gaan;
- onvoldoende prioriteitsstelling; het ministerie pakt veel problemen tegelijkertijd op. Daarbij beoordeelt het niet vooraf of het om een urgent probleem gaat, of er voldoende mensen en middelen voor beschikbaar zijn en of aan alle andere noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan.

Probleem- en oorzakenanalyse

Een effectief verbetertraject stoelt op voldoende kennis van de problematiek, zodat problemen bij de wortel kunnen worden aangepakt. De eerste stap in het verbetertraject is een heldere definitie van het probleem, zodat alle actoren hetzelfde beeld van dat probleem hebben. Vervolgens moet iedereen het erover eens zijn dat dit een probleem is dat moet worden aangepakt. Tot slot is een analyse van de oorzaken nodig. Een goed verbeterplan richt zich namelijk op de oorzaken van problemen en niet op de symptomen die ontstaan als gevolg van een probleem.

Bij het Ministerie van Defensie blijkt geen gemeenschappelijk beeld van de problemen te bestaan. De beelden die de verschillende niveaus in de organisaties hebben van de problemen die in de bedrijfsvoering spelen komen niet met elkaar overeen. De filtering van communicatie over de hiërarchische lagen zorgt er vaak voor dat de benodigde informatie niet aankomt waar deze nodig is. Er is meestal ook geen gedeelde probleem-erkenning. Men is het in deze gevallen eens over het globaal beschreven probleem, maar over de verdere uitwerking ervan verschilt men van mening. Ook doet het ministerie weinig aan oorzakenanalyse. Het ministerie zoekt niet uit welke oorzaken aan een probleem ten grondslag liggen en hoe deze oorzaken met elkaar samenhangen. Informeel blijken medewerkers het redelijk met elkaar eens te zijn over de dieperliggende oorzaken. Het ministerie maakt hiervan echter geen gebruik in de analysefase van het verbetertraject.

Verbeterplan opstellen

Het verbeterplan zou maatregelen moeten bevatten die zich richten op de oorzaken van problemen en een «draaiboek» voor hoe de maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Het is belangrijk om bij het opstellen van een verbeterplan goed af te wegen wat wel en niet mogelijk is, en welk tijdspad daarbij hoort. Aan elke verbetermaatregel moeten meetbare resultaten worden gekoppeld. Het benoemen en invullen van de randvoorwaarden, zoals mensen, geld, ICT, materieel en opleiding, is essentieel om de geformuleerde verbeterdoelstellingen te bereiken. Per maatregel moet een eigenaar worden aangewezen, maar voor defensiebrede verbeterplannen moet er ook een overkoepelende probleemeigenaar (ketenregisseur) zijn. Deze kan de samenhang van alle maatregelen en effecten van maatregelen bewaken. De probleemeigenaar moet ook zorgen voor de communicatie over de (voortgang van) de verbetermaatregelen in alle lagen van de organisatie.

De verbeterplannen van het Ministerie van Defensie zijn (te) summier. Veel plannen beperken zich tot het benoemen van de maatregel (eventueel met een korte toelichting), de actiehouders en de gewenste einddatum. Zo heeft CLAS heeft onderwerp verbeteren administratieve discipline als verbeterpunt opgenomen in het CLAS-verbeterplan van 2005. Dit gebeurde naar aanleiding van opmerkingen van ADD en AR over de administratieve discipline. Dit verbeterpunt was echter onvoldoende concreet om er maatregelen op te treffen en zowel controleurs als CLAS hebben dit punt vervolgens niet verder weten te concretiseren. Omdat er geen oorzakenanalyse wordt uitgevoerd, richten de plannen zich niet op de oorzaken van problemen. Aandachtspunten zijn verder het Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden (SMART) formuleren van verbeterplannen, de communicatie en de ketenregie. In de plannen wordt onvoldoende aandacht gegeven aan de randvoorwaarden die nodig zijn om de maatregelen uit te voeren. Ook weegt het ministerie niet af wat wel en niet mogelijk is in het licht van de beschikbare mensen en middelen. Verder bevatten de plannen geen tijdspad dat rekening houdt met alle andere verplichtingen.

Verbeterplan uitvoeren

De uitvoering van een verbeterplan wil zeggen; de geplande verbetermaatregelen realiseren. Dat moet gebeuren volgens de vastgestelde planning en is gericht op het behalen van het beoogde effect.

Bij de uitvoering van maatregelen hebben we niet veel knelpunten gevonden. Wel blijkt dat sommige maatregelen niet worden uitgevoerd omdat ze niet specifiek genoeg zijn geformuleerd. Daardoor weet de uitvoerder niet wat er van hem verwacht wordt. Knelpunten zijn er op het gebied van monitoring en communicatie. De monitoring richt zich op de vraag of de maatregel in opzet is uitgevoerd. Er wordt onvoldoende gekeken of de maatregel werkt zoals bedoeld. De afstand tussen degene die het verbeterplan heeft opgesteld en degene die het moet uitvoeren is vaak groot. Doordat informatie over de voortgang van maatregelen en de knelpunten die men in de uitvoering van het verbeterplan tegenkomt over veel schijven loopt, ontstaan interpretatieverschillen en gaat informatie verloren.

Evaluatie

De evaluatie is de toetsing van de hiervoor genoemde stappen. Als de uitvoerende fase afgerond is, wordt gekeken of de maatregelen zo zijn gerealiseerd dat de afspraken zijn ingebed in de staande organisatie en mensen ernaar werken. Minstens even belangrijk in deze fase is het antwoord op de vraag of de uitvoering van het verbeterplan ervoor heeft gezorgd dat het probleem is opgelost, zonder dat er onacceptabele neveneffecten zijn opgetreden.

Momenteel vullen vooral de controle instanties OIB en de ADD de evaluatie in. De evaluatie richt zich daardoor voornamelijk op de mate waarin symptomen zich (nog) voordoen. Omdat de verbeterplansystematiek nog voor een groot deel voorbijgaat aan de complexe oorzaak-gevolgrelatie, is er te weinig inzicht in de vraag of de oorzaak is weggenomen.

5.3 Dieperliggende inhoudelijke oorzaken

Een goed verbeterproces alleen lost de problemen zeer waarschijnlijk niet op. Een voorwaarde voor het oplossen van de problemen in de bedrijfsvoering is het aanpakken van de dieperliggende inhoudelijke oorzaken. De inhoudelijke oorzaken van problemen bij het ministerie hangen met elkaar samen en versterken elkaar. In dat opzicht zou ons onderzoek kunnen leiden tot een te negatieve oordeelsvorming over de manier waarop het Ministerie van Defensie omgaat met het beheer. Uit het onderzoek blijkt echter dat er wel degelijk aandacht bestaat voor beheer. Het ministerie beseft dat het beheer structureel op orde zou moeten zijn, vooral als het gaat om materieel.

Oorzaken die we in alle casussen zijn tegengekomen, zijn reorganisaties, personeelsproblemen, administratieve discipline, communicatie en prioriteitsstelling. De eerste drie oorzaken hebben we in eerdere rapporten bij het jaarverslag ook al genoemd. In dit onderzoek hebben we bevestiging en nadere toelichting gekregen op deze punten.

- De reorganisaties waarmee het ministerie in de afgelopen jaren te maken heeft gehad, zijn vaak het noodzakelijk gevolg geweest van eisen zoals de taakstelling die voortkwam uit het Strategisch Akkoord van 2002. Tegelijkertijd is het takenpakket van het ministerie niet verkleind. Op zulke eisen kan het ministerie beperkt invloed uitoefenen, maar wel op de manier waarop de reorganisatie die hier het gevolg van is, wordt uitgevoerd. Reorganisaties hebben geleid tot een formele, top down herinrichting van structuren en processen. Het kost tijd om de werkwijzen en de bijbehorende werkafspraken te laten uitkristalliseren in de organisatie. Ditzelfde geldt voor bevoegdheden vastleggen. Medewerkers moeten leren werken volgens de nieuwe afspraken. Ze weten niet direct na een reorganisatie wie waarvoor verantwoordelijk is in de nieuwe structuur. Doordat reorganisaties elkaar snel opvolgen, krijgen medewerkers hiervoor onvoldoende tijd.
- Het ministerie heeft te maken met tekorten op het gebied van (beheers)personeel, zowel in aantallen als in ervaring en kennis. Een van de oorzaken is de hierboven al genoemde taakstelling. Daardoor zijn ervaren beheerders op uitvoerend niveau verdwenen. Inmiddels komen beheerders weer terug, maar het kost tijd om het oude kennis- en ervaringsniveau te bereiken. Bij het werven van nieuwe beheerders en het behouden van ervaren beheerders is een probleem dat de functie als weinig aantrekkelijk wordt gezien, onder andere omdat er geen carrièreperspectief is. Opleidingen waarmee de kennis over beheer kan worden vergroot, zijn beperkt beschikbaar.
- De communicatie tussen de schakels in een keten is niet altijd goed, terwijl dit door de onderlinge afhankelijkheden juist wel nodig is. Binnen het eigen deel van de keten (het eigen organisatieonderdeel) verloopt de communicatie beter.
- Het beheer heeft vaak geen prioriteit. Waar vanwege beperkingen in de beschikbare capaciteit/tijd keuzes moeten worden gemaakt, krijgen andere zaken zoals de operatie of tijdige betalingen, prioriteit.

In de casussen materieelbeheer hebben we daarnaast onder andere gevonden dat:

- processen, regelgeving, en systemen soms erg complex zijn. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid, is het moeilijk om regelgeving na te leven en ontstaan fouten in de vastlegging van het beheer;
- de dynamiek waarmee het ministerie te maken heeft in de vorm van uitzendingen, extra werk en complexiteit met zich brengt. Uitzendingen zorgen voor veel administratieve veranderingen, doordat materieel

verhuist. Bij crisisbeheersingsoperaties heeft het ministerie te maken met late politieke besluitvorming. Deze zet de materieellogistische keten onder druk, waardoor de kans op onvolkomenheden groter wordt.

5.4 Verwachtingen voor het komende jaar

In de context van bovenstaande verbeterpunten in het verbeterproces en de beschreven inhoudelijke problemen, concluderen we dat de problemen in de bedrijfsvoering niet in een jaar op te lossen zijn. Sommige problemen zijn wel binnen die termijn op te lossen, zoals een aantal onvolkomenheden in het financieel beheer. Maar om de bedrijfsvoering als geheel te verbeteren, heeft het Ministerie van Defensie meer tijd nodig. Wij denken dat het ministerie dit op zijn vroegst in 2010 kan realiseren.

Uiterlijk begin maart 2009 verwachten wij van het ministerie dat het een duidelijk zichtbare en *werkende* verbetermethodiek heeft neergezet, waarmee naar ons idee problemen structureel kunnen worden opgelost. De hele procesketen moet geïnformeerd zijn over een probleem, zowel in plannen als in uitvoering.

Dwarsverbanden en onderlinge afhankelijkheden van plannen moeten inzichtelijk zijn, en verantwoordelijkheden zodanig belegd dat de verantwoordelijke ook voldoende middelen heeft om een verandering te kunnen bewerkstelligen. Het ministerie heeft inzicht in wat niet (direct) kan, door bijvoorbeeld gebrek aan mensen en middelen.

Concreet verwachten we dat de eerste verbeteringen maart 2009 *in werking* zichtbaar zijn in het financieel beheer.

Het ministerie zal zelf moeten bepalen welke punten het in 2008 wil gaan verbeteren en hoe het dat wil doen.

Voor het materieelbeheer moet op dat moment een overallplan zijn, met keuzes voor de aan te pakken problemen. In een aantal deelplannen worden «hapklare brokken» geïdentificeerd op het gebied van materieelbeheer, en zijn er al maatregelen, minimaal in opzet, genomen. Het bezwaaronderzoek zal dan ook doorlopen tot 2010 indien nodig.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen											
20	Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties	318 362	6 536	2 258	2 750	48	11 592	nee			
21	Commando zee strijdkrachten	568 909	2 202	3 386	–	–	5 588	nee			
22	Commando land strijdkrachten	1 159 964	2 549	813	1 520	–20	4 902	nee			
23	Commando lucht strijdkrachten	713 180	6 380	1 380	1 689	–462	9 911	nee			
24	Commando Koninklijke marine chaussee	311 429	3 863	–2 175	1 634	–	7 672	nee			
25	Defensie Materieelorganisatie	2 379 718	19 777	18	23	14 010	33 828	nee			
26	Commando Dienstencentra	688 459	8 334	11 779	6 422	215	26 750	ja			
Niet-beleidsartikelen											
70	Geheime uitgaven	4 771	–	–	–	–	–	–			
80	Nominaal en onvoorzien	–	–	–	–	–	–	–			
90	Algemeen	1 625 811	1 668	–299	2	–	1 969	nee			
Totaal		7 770 603	51 309	17 160	14 040	13 791					

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	7 770 603
	Procentuele fout	0,88%
	Procentuele onzekerheid	0,36%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
20	Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties	307 616	215	1 146	749	3 537	5 647	nee			
21	Commando zee strijdkrachten	653 939	439	122	1 967	2 528	nee				
22	Commando land strijdkrachten	1 366 425	1 892	2 239	10 645	14 876	nee				
23	Commando lucht strijdkrachten	711 394	14	2 222	4 656	6 892	nee				
24	Commando Koninklijke marine-chaussee	378 053	2 601	–	3 658	1 075	7 334	nee			
25	Defensie Materieelorganisatie	2 496 878	3 261	7 640	14 412	4 613	29 926	nee			
26	Commando Dienstencentra	946 678	897	–	11 881	21	12 799	nee			
70	Geheime uitgaven	4 771	–	–	–	–	–	–			
80	Nominaal en onvoorzien	–	–	–	–	–	–	–			
90	Algemeen	2 126 113	–	–	2	–	2	nee			
	Totaal	8 991 867	9 319	13 369	47 970	9 346					
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	8 991 867									
	Procentuele fout	0,25%									
	Procentuele onzekerheid	0,64%									
(2)	Totaal	9 178 122									
	Procentuele fout	0,25%									
	Procentuele onzekerheid	0,62%									

(2) Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten

Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten
Tolerantiegrens niet overschreden
Tolerantiegrens niet overschreden

Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
Tolerantiegrens niet overschreden
Tolerantiegrens niet overschreden

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
20	Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties	303 828	215	1 146	3 537	5 647	nee	
21	Commando zee strijdkrachten	639 352	432	- 9	-	2 408	nee	
22	Commando land strijdkrachten	1 333 774	1 876	2 239	100-	14 860	nee	
23	Commando lucht strijdkrachten	694 665	1	- 2 129	-	5 661	nee	
24	Commando Koninklijke marine-chaussee	373 113	2 582	-	1 075	7 266	nee	
25	Defensie Materieelorganisatie	2 452 161	3 261	- 7 541	- 4 613	29 827	nee	
26	Commando Dienstencentra	888 039	897	-	21	10 824	nee	
70	Geheime uitgaven	4 771	-	-	-	-		
80	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-		
90	Algemeen	1 697 912	-	-	-	2	nee	
Totaal		8 387 515	9 264	- 6 294	44 821	- 80		

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	
	Totaal uitgaven	8 387 515
	Procentuele fout	0,19%
	Procentuele onzekerheid	0,54%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
20	Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties	3 788	-	-	-	-		
21	Commando zee strijdkrachten	14 687	7	- 113	-	120	nee	
22	Commando land strijdkrachten	32 651	16	-	-	16	nee	
23	Commando lucht strijdkrachten	16 829	13	- 93	-	1 231	nee	
24	Commando Koninklijke marine-chaussee	4 940	19	-	-	68	nee	
25	Defensie Materieelorganisatie	44 717	-	- 99	-	99	nee	
26	Commando Dienstencentra	58 639	-	-	-	1 975	nee	
70	Geheime uitgaven	-	-	-	-	-		
80	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-		
90	Algemeen	428 201	-	-	-	-		
Totaal		604 352	55	- 305	-	3 149		

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	604 352
	Procentuele fout	0,06%
	Procentuele onzekerheid	0,52%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	Defensie Telematica Organisatie Baten	361 593	6 235	422	181	1 949	8 787	-			
	Dienst Vastgoed Defensie Baten	248 240	161	45	-	-	206	-			
	Paresto Baten	127 783	-	-	-	-	-	-			
	Totaal	737 616	6 396	467	181	1 949		-			
	Totale baten baten-lastendiensten	737 616									
	Procentuele fout	0,93%									
	Procentuele onzekerheid	0,29%									

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
3	Liquide middelen	49 523	-	241	-	-	-	-	241	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	52 629	-	-102	-	-	-	-	102	606
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	139 943	-	-16	-	-	-	-	16	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	1 194 743	1	-5	-	-	-	-	6	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	2 545 169	-	-4 618	-	-	-1 117	-	5 735	-
11	Garantieplichtingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	5 933 017	-	-2 208	-	-	12 557	-	14 765	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	9 915 024	1	-6 708	-	-	11 440	-	-	606

* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

Totaal saldbalans	9 915 024	
Procentuele fout	0,07%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,12%	Tolerantiegrens niet overschreden

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschre- den?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatig- heid	Deugdelijke weergave	Rechtmatig- heid	Deugdelijke weergave	
Totaal afgerekende voorschotten 2007	1 735 268					-
Totaal afgerekende voorschotten	1 735 268					
Totaal afgerekende voorschotten	1 735 268					
Procentuele fout	0,00%					
Procentuele onzekerheid	0,00%					

AAL	Audit Actielijst
ADD	Auditdienst Defensie
AGB	Algemeen Goederenbedrijf
BMS	Battlefield Management Systeem
CBD	Centraal Betaalkantoor Defensie
CDC	Commando Dienstencentra
CKMar	Commando Koninklijke Marechaussee
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
CW	Comptabiliteitswet
CWRS	Centraal Wapen Registratie Systeem
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DCMO	Datacommunicatie Mobiel Optreden
DDR	Disarmament Demobilisation and Reintegration.
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DTO	Defensie Telematica Organisatie
DVD	Defensie Vastgoed Dienst
EGF	Europese Gendarmerie Eenheid
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
IC	Interne Controle
Klu	Koninklijke Luchtmacht
KPU	Kleding en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf
LBB	Landelijk Bevoorradersbedrijf
LCW	Logistiek Centrum Woensdrecht
NAFIN	Netherlands Armed Forces Integrated Network
NIMCIS	Nieuw Mariniers Communicatie- en Informatiesysteem
OIB	Onderzoeken Interne Beheersing
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
SSR	Security Sector Reform
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende 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.

Cursief weergegeven woorden worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit 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 (van een departementale auditdienst) waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en (bij het Rijk) over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering.

De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie doet zijn *programma-uitgaven*.

Artikelsgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke *begrotingsartikelen*, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

Autoriseren

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

Balanspost

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

Baten

De (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

Baten-lastenstelsel

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 26 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bestuurskosten

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.¹⁷

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

Bezwaaronderzoek

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

Budgetrecht

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

¹⁷ Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie-Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer van een ministerie is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Controletoren

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgettair) toezicht binnen het Rijk.

Decharge

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed.

Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: deze laatsten worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn.

Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel kan vormen over de uitkomsten.

Europese aanbestedingsregels

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat 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 2001*.

Financiële informatie

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

Getrouwbeeldverklaring

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

Indemniteitswet

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen.

In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

Jaarverslag

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*, *kapitaalluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten*;
- (c) *bedrijfsvoeringsinformatie*: het gevoerde *financieel beheer* en *materieelbeheer* (*bedrijfsvoeringsinformatie*).

Kapitaalluitgaven/kapitaalontvangsten

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

Kasstelsel

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Lasten

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

M&O-beleid

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

Materieelbeheer

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

Onzeker (onzekerheden)

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

Ordelijk

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

Overdrachtsuitgaven

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

Planning- & controlcyclus

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Programma-uitgaven

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparaats-uitgaven*.

Rechtmatigheid

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

Review

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*.

Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen, beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

Risicoanalyses

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

Saldibalans

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

Single information single audit (sisa)

«Single information» houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering.

«Single audit» betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

Specifieke uitkering

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

Slotwet/slotwetmutaties

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

Taakstelling

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

Tolerantiegrenzen

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op www.rekenkamer.nl staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

Verslaggevingseisen

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

Verantwoordingsdag

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het

voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

Verplichting

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschot

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

In deze bijlage geven we aanvullende informatie over het bezwaaronderzoek dat we hebben uitgevoerd. We verantwoorden het onderzoek en beschrijven het verbeterproces in theorie.

Onderzoeksverantwoording

De opzet van het onderzoek was kwalitatief. We hebben veel informatie verzameld op basis van halfgestructureerde interviews, en waar mogelijk ondersteunende documentatie gezocht. Voorbeelden daarvan zijn verbeterplannen op verschillende organisatorische niveaus, werkinstructies, risicoanalyses, rapportages over de uitvoering van maatregelen en eigen onderzoeksrapporten van het ministerie.

De gekozen onderzoeksvorm leent zich niet voor een statistische analyse. De resultaten die we in dit rapport presenteren, zijn gebaseerd op antwoorden die we verschillende keren en in meer deelonderzoeken hebben gevonden. De deelonderzoeken waren gericht op onderwerpen waar veel onvolkomenheden waren. Zodoende leveren de resultaten een herkenbaar beeld op voor het ministerie. We kunnen echter niet met zekerheid zeggen dat de resultaten representatief zijn voor *alle* defensieonderdelen.

De onderzoeksthema's hebben we opgesteld aan de hand van een theoretisch onderzoeksmodel, waarbij we theorieën over verbeterprocessen, veranderprocessen en de lerende organisatie hebben gebruikt. We hebben de thema's verwerkt in een vragenlijst. Die was het uitgangspunt voor alle interviews.

Per casus hebben we het hele proces gevolgd: mensen die het beheer uitvoeren, leidinggevend, medewerkers management control/planning en control en medewerkers interne controle.

De laatsten boden aanvullende inzichten omdat zij niet direct bij het proces betrokken zijn, maar hierop wel goed zicht hebben.

We hebben in 104 interviews met 166 mensen gesproken. Ons uitgangspunt was dat we met iedere respondent afzonderlijk zouden spreken. In een aantal gevallen bleek dit niet haalbaar te zijn, en hebben we interviews gehouden met meer respondenten tegelijk.

De deelteams hebben per deelonderzoek, of zelfs deel van een deelonderzoek, een rapportage gemaakt van hun bevindingen.

Daarnaast hebben we alle resultaten uit de verslagen verwerkt in een database. Die is gestructureerd naar vraag, fase en thema. Deze database biedt een overkoepelend beeld en is gebruikt om de bevindingen van de deelonderzoeken te toetsen.

Als onderzoekers bijvoorbeeld aangaven het idee te hebben dat de inrichting van de systemen de belangrijkste oorzaak was van problemen, kon met behulp van de database worden geverifieerd of dit inderdaad het geval was.

Theoretische beschrijving van een verbeterproces

In dit hoofdstuk geven we een theoretische beschrijving van een cyclisch verbeterproces van analyse, planning, uitvoering en evaluatie. Het geschetste proces kan het uitgangspunt zijn bij het doorvoeren van aanpassingen ten opzichte van de huidige verbeteringsystematiek binnen het Ministerie van Defensie. In het verbeterproces hebben we de leerpunten vanuit het bezwaaronderzoek verwerkt.

Impuls

De impuls voor een verbeteractie kan vanuit verschillende hoeken komen. Problemen kunnen worden gesignaleerd bij het opstellen van bedrijfsplannen, kunnen blijken bij de dagelijkse bedrijfsvoering, en kunnen naar voren komen bij audits. Om problemen te kunnen analyseren en afhandelen, moeten ze op het juiste niveau belanden. Hiertoe helpt het alle problemen vast te leggen in een logboek en per issue te bepalen of escalatie nodig is. Dit is het geval als een probleem de grenzen van de eigen organisatie overschrijdt.

Een voorbeeld daarvan is een structurele discrepantie tussen beleidskaders (normen voortvloeiend uit regelgeving) en de eigen mogelijkheden om hieraan te voldoen (door onvoldoende invulling van de randvoorwaarden). Een ander voorbeeld is een ketenprobleem, waarbij het oplossen mede afhankelijk is van een andere schakel binnen het totale proces.

Analyse

De eerste stap in het proces is het probleem analyseren. Voor een goede analyse zijn probleemherkenning, probleemmerkenning en een analyse van de oorzaken van belang.

Probleemherkenning

De eerste vraag is altijd, of het mogelijke probleem terecht is onderkend als verstoring voor een effectief en efficiënt proces. Mogelijke problemen moeten daarom worden getoetst aan de doelstelling of de randvoorwaarden bij het proces en de beleidskaders die zijn gesteld. Bij deze eerste vraag wordt dus ook expliciet bekeken hoe het probleem strijdig is met welke (interne) regelgeving, zonder deze ter discussie te stellen. Wel kunnen er interpretatieverschillen zijn rond de eisen die voortvloeien uit de (interne) regelgeving. Als een *baseline* niet duidelijk genoeg is voor iedereen, ligt (ook) daar een probleem om op te lossen.

Vaak worden problemen benoemd als risico's. Dan is de vraag wat de kans is dat dat een probleem zich voordoet, en wat dan de impact ervan is. Zo kan de focus worden gericht op structurele zaken met de grootste impact.

Probleemmerkenning

Of er sprake is van een probleem dat moet worden aangepakt in de vorm van een verbeterpunt, hangt soms af van de concrete situatie. Het is ondoenlijk aan het beheer in een uitzendgebied dezelfde eisen te stellen als aan beheer in Nederland. Ook kan een eis die in het verleden (terecht) gesteld is, nu niet meer nodig zijn voor een beheerste situatie. Ten slotte vraagt de mogelijke onderlinge strijdigheid van verschillende doelstellingen die aan eenzelfde proces zijn gekoppeld aandacht. Aan een proces worden vaak zowel rechtmatigheidseisen als tijdigheidseisen gesteld. In een concrete situatie moet soms een van beide prioriteit krijgen. In feite worden hier de relevantie, redelijkheid en prioriteit van beleidskaders ter discussie gesteld. De impactanalyse die we hiervoor beschreven, werkt hierbij ondersteunend.

Binnen het Ministerie van Defensie bestaat de neiging tot overregulering. De eisen die worden gesteld kunnen daarmee te hoog zijn, gezien het doel van het proces. In dit geval is het wenselijk dat het ministerie de eisen bijstelt of uitzonderingssituaties benoemt. Overigens zal het handelen dat in strijd is met externe wet- en regelgeving altijd tot bevindingen vanuit

de accountantscontrole leiden. Het gaat hier dus om de manier waarop het ministerie zelf de beheerprocessen heeft vormgegeven.

Analyse oorzaken

Om een verbeterplan op te stellen, moet symptomen en oorzaken van elkaar worden gescheiden. Alleen ontbrekende administratieve discipline als probleem benoemen, gaat voorbij aan de oorzaken hiervan. Zonder kennis van de oorzaken en het wegnemen daarvan is de kans dat het beheer structureel verbeterd eerder gebaseerd op toeval dan op een gerichte verbeteractiviteit.

Het komt trouwens zelden voor dat een probleem één oorzaak heeft. De analyse moet leiden tot inzicht in het samenstel van oorzaken binnen een totaalproces en niet alleen binnen een deel daarvan. Het risico bestaat anders dat we denken een ketenprobleem op te kunnen lossen door een oorzaak binnen een van de schakels weg te nemen. Dit vereist ook dat de analyse betrekking heeft op alle betrokken partijen binnen een totaalproces. Soms weten individuele betrokkenen niet hoe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de totale keten zijn belegd.

Planning

De planning heeft twee onderdelen: alternatieven beoordelen en verbetermaatregelen kiezen, en het verbeterplan opstellen.

Alternatieven beoordelen en verbetermaatregelen kiezen

Nadat bekend is welke oorzaken van problemen weggenomen moeten worden, kunnen gericht concrete oplossingsrichtingen worden gezocht. Primair gaat het om structurele oplossingen en daarbij behorende maatregelen. Binnen het Ministerie van Defensie wordt in dit verband ook wel gesproken over «de lange verbetercyclus». Secundair kan worden gekozen voor tijdelijke maatregelen (de korte verbetercyclus). Vooral als een structurele oplossing veel tijd kost en de problemen tussentijds moeten worden afgedekt.

Bij alternatieven beoordelen en verbetermaatregelen kiezen, zijn diverse (niet-limitatieve) vragen van belang. Daarbij geldt: als het gaat over «maatregel», gaat het vaak om een samenstel van verbeteractiviteiten. Relevante vragen zijn:

- Wat is het beoogde effect?
- Welke alternatieve maatregelen zijn voorhanden om dat effect te bereiken (inclusief lopende acties die hetzelfde effect kunnen bewerkstelligen)?
- Wat zijn de randvoorwaarden (financieel, personeel, materieel, automatisering, opleiding) om de maatregel uit te voeren?
- Welke consequenties heeft de maatregel voor de personele en materiële exploitatie?
- Welke (positieve en negatieve) effecten heeft het uitvoeren van de maatregel op dit specifieke proces, maar ook op andere processen? Hoe worden onacceptabele negatieve neveneffecten afgedekt? De mate waarin sprake is van een meer statische of dynamische omgeving is hierbij van belang.
- Wat is – gegeven de vorige vragen – de uitvoerbaarheid en kosten-effectiviteit van de maatregel?
- Welk tijdspad kent de implementatie van de maatregel?
- Wat is het draagvlak op uitvoerend niveau?
- Wat is de optimale maatregel (of: het optimale samenstel van verbeteractiviteiten)?

De vragen laten zien dat bij de inventarisatie en keuze van maatregelen veel spelers van belang zijn, vanuit zowel de beleids- als de lijnverantwoordelijkheid. Dit pleit voor een brede communicatiestructuur waarbij ook de werkvloer wordt betrokken.

Verbeterplan opstellen

Het verbeterplan is het draaiboek voor het invoeren van de verbeteracties die in de vorige stap gekozen zijn. Omdat verbeteracties doorvoeren een gecombineerde beleids- en lijnverantwoordelijkheid is, verdient het de voorkeur het opstellen en realiseren van het verbeterplan in de BPB-cyclus te integreren. Daardoor krijgt het verbeterplan een formele status, en is de beschikking over randvoorwaardelijke middelen gegarandeerd. Om het verbeterplan goed te kunnen uitvoeren, moet het voldoende SMART geformuleerd zijn en aangeven:

- wat het beoogde effect is;
- wat we daarvoor moeten doen;
- wie verantwoordelijk is voor welke actie;
- welke randvoorwaardelijke middelen daarvoor ter beschikking staan;
- wat het (kritisch) tijdpad is en welke mijlpalen er zijn;
- welke communicatiestructuur (relevante beleids- en lijnverantwoordelijken) van toepassing is.

Uitvoering

In de uitvoering worden de geplande verbeteracties gerealiseerd. Dat gebeurt volgens de vastgestelde planning en is gericht op de realisatie van het beoogde effect. Bij de uitvoering kunnen hindernissen optreden die de (tijdige) realisatie van het beoogde effect in de weg staan. Omdat de acties samenhangen, is het belangrijk de knelpunten, de gevolgen hiervan en de mogelijke oplossingen binnen de gekozen structuur te communiceren. Soms moet het initiële verbeterplan worden aangepast. Daarnaast ligt het voor de hand informatie in de maandrapportage op te nemen. Aanpassingen van het verbeterplan moeten binnen de BPB-cyclus worden geaccordeerd.

Evaluatie

In de evaluatie worden de eerdere stappen getoetst, gericht op het waar nodig bijsturen. Er is een onderscheid in:

- evaluatie van de uitvoering; de toets of de individuele afgesproken verbeterpunten ook zijn gerealiseerd (bestaan);
- evaluatie van het effect; gericht op de mate waarin de uitvoering van het verbeterplan (de samenhangende verbeteractiviteiten) het beoogde effect heeft gehad.

Met andere woorden: is het probleem feitelijk opgelost zonder dat er onacceptabele negatieve neveneffecten zijn opgetreden? Als dat nodig is, kan het desbetreffende verbeterpunt worden aangepast of aangevuld;

- evaluatie van de verbetercyclus; zeker de eerste jaren is het belangrijk te leren van de manier waarop de verbetercyclus heeft gefunctioneerd. Daarbij draait het om vragen zoals: was de analyse deugdelijk, was de planfase adequaat en waren de randvoorwaarden voor verbetering goed ingevuld, waren de verantwoordelijkheden goed vastgelegd en voldeed de communicatiestructuur, waren knelpunten bij de uitvoering tijdig gesignaleerd en opgepakt?

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid deel A*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100.

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Defensie (X)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 200 X, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Defensie (2006). *Evaluatie VBTB; Brief minister inzake naleving afspraken over de inhoud van de zgn. comply or explain-brieven, wat betreft de defensiebegroting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 949, nr. 44. Den Haag: Sdu.

Defensie (2007). *Begroting 2008 van het Ministerie van Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 X, nr. 1 en 2. Den Haag: Sdu.

Defensie (2008). *Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 X, nr. 1. Den Haag: Sdu.