

Vergaderjaar 2008–2009

31 924 X

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie
2008**

Nr. 8

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 11 juni 2009

De vaste commissie voor Defensie¹ heeft over het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag van het ministerie van Defensie (Kamerstuk 31 924 X, nr. 2) de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 juni 2009. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Baalen

De griffier van de commissie,
De Lange

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Van Baalen (VVD), voorzitter, Çörüz (CDA), Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), Blom (PvdA), ondervoorzitter, Eijnsink (PvdA), Van Dam (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Griffith (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Irrgang (SP), Knops (CDA), Willemsse-van der Ploeg (CDA), Jacobi (PvdA), Boekestijn (VVD), Brinkman (PVV), Voorde-wind (CU), Pechtold (D66), Ten Broeke (VVD), Thieme (PvdD), Bilder (CDA) en Peters (GL).
Plv. leden: Lempens (SP), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Van Beek (VVD), Haverkamp (CDA), Ormel (CDA), De Wit (SP), Roefs (PvdA), Wolbert (PvdA), Smeets (PvdA), Arib (PvdA), Blok (VVD), Omtzigt (CDA), Roemer (SP), Jonker (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Samsom (PvdA), Van der Burg (VVD), Wilders (PVV), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Van der Ham (D66), Teeven (VVD), Ouwehand (PvdD), Uitslag (CDA) en Vendrik (GL).

1

Acht u het met de huidige systemen technisch mogelijk en tevens wenselijk dat het Ministerie van Defensie in de jaarlijkse cyclus van begroting naar verantwoording (jaarverslag) een inzichtelijk beeld geeft van de stand van zaken voor wat betreft de vullingsgraad bij de verschillende krijgsmachtonderdelen, aantallen openstaande vacatures en overige indicatoren waarmee de Kamer kan controleren hoe het met de personele bezetting bij Defensie gesteld is?

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het ministerie van Defensie inzicht geeft in de wijze waarop het invulling geeft aan de hem toebedeelde taken ter verwezenlijking van de daaraan ten grondslag liggende (operationele) doelstellingen. Dit vereist dat het ministerie van Defensie tevens inzichtelijk maakt welke combinatie van personeel en materieel nodig zijn om zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren, in hoeverre daar op dit moment aan kan worden voldaan en welke mogelijke gevolgen dit heeft voor het (niet volledig) kunnen uitvoeren van de hem toebedeelde taken. Hierbij hoort dat het ministerie ook aangeeft hoe het werkt aan het oplossen van eventuele problemen hierbij en dat het over de voortgang daarvan rapporteert.

De Algemene Rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre de huidige systemen het technisch mogelijk maken om over deze zaken te rapporteren. Het Ministerie zal met name gegevens uit het personeelssysteem (PeopleSoft) dienen te ontsluiten om over de personeelsbezetting en aanverwante indicatoren te kunnen rapporteren. Wij achten het technisch mogelijk om deze informatie uit PeopleSoft te onttrekken. Wij hebben echter niet onderzocht of de mate waarin het Ministerie gebruik maakt van de mogelijkheden van PeopleSoft (de technische inrichting) toereikend is om deze informatie te kunnen leveren.

In november 2009 zal de Algemene Rekenkamer een rapport uit brengen over managementinformatie bij Defensie. In dit rapport zal onder andere aandacht worden geschonken aan de wijze waarop eenheden gegevens aanleveren over de personele gereedheid. Vulling van eenheden met personeel is daar één onderdeel van.

2

Waarom heft u de curatele op bij Defensie wanneer Defensie slechts in theoretische bewoordingen aangeeft hoe het ministerie haar financiële problemen probeert op te lossen door maatregelen in deelprojecten die nog niet tot uitvoer zijn gekomen en waarvan het nog maar de vraag is of ze succes zullen hebben?

Met de term «curatele» doelt u vermoedelijk op het bezwaaronderzoek dat de Algemene Rekenkamer de afgelopen twee jaar bij het ministerie van Defensie heeft uitgevoerd. Een bezwaaronderzoek heeft primair tot doel om een goed en volledig zicht te krijgen op gesignaleerde problemen en te onderzoeken welke oorzaken aan de problemen ten grondslag liggen. Ook beoordeelt de Algemene Rekenkamer of en op welke wijze de minister maatregelen treft om de gesignaleerde problemen op te heffen en of de maatregelen (in opzet) effectief lijken en zijn voorzien van een realistisch tijdspad.

Uit het bezwaaronderzoek is gebleken dat de problemen bij het ministerie van Defensie niet in een jaar zijn op te lossen. Wij hebben daarom in het Rapport bij het Jaarverslag 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 X, nr. 2) aangegeven aan welke verwachtingen het ministerie begin maart 2009 diende te voldoen. Het ministerie heeft aan deze verwachtingen voldaan. Het doel van het bezwaaronderzoek van de afgelopen

twee jaar is hiermee gerealiseerd. Dit heeft ons doen besluiten om het bezwaaronderzoek niet langer voort te zetten. Dit betekent echter niet dat wij het ministerie niet (intensief) zullen blijven volgen bij het ten uitvoer brengen van de verbeterplannen. Om er toe bij te dragen dat het Ministerie van Defensie de komende jaren de nodige voortgang blijft boeken en verbeteringen realiseert hebben wij in het Rapport bij het Jaarverslag 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 X, nr. 2) opnieuw een aantal concrete verwachtingen opgenomen. Zoals vermeld op pagina 43 van ons rapport, zullen wij op basis van de geboekte voortgang bij het uitvoeren van de verbeterplannen en de gerealiseerde verbeteringen volgend jaar (opnieuw) afwegen of wij bezwaar zullen maken. Het maken van bezwaar is namelijk ook mogelijk zonder voorafgaand bezwaaronderzoek.

3

Wat is de ratio achter uw besluit om uw bezwaar te laten varen betreffende het slechte financiële huishoudboekje van Defensie?

Zoals in vraag 2 is toegelicht, is er geen sprake van het laten varen van bezwaar maar van het beëindigen van bezwaaronderzoek. Wij zullen volgend jaar opnieuw afwegen of wij bezwaar zullen maken.

De problemen bij het ministerie van Defensie doen zich (nog) voornamelijk voor bij het materieelbeheer en in mindere mate bij het financieel beheer. Als het gaat om de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven, is er bij het ministerie van Defensie sprake van een overschrijding van de tolerantiegrens bij een begrotingsartikel (artikel 26 Commando Dienstencentra) en bij de baten-lastendiensten Bedrijfsgroep IVENT en Paresto. Deze overschrijdingen zijn grotendeels het gevolg van fouten en onzekerheden bij het naleven van de Europese aanbestedingsregels. Het ministerie heeft in 2008 maatregelen genomen en zal in 2009 verdere maatregelen treffen om de problemen bij het naleven van de Europese aanbestedingsregels aan te pakken.

4

Verwacht u voor 2009 onverwachte (extra) uitgaven of financiële risico's die op het defensiebudget kunnen drukken (zoals uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties, werving&behoud, vervanging materieel)? Bent u van mening dat het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden (in de afgerekende voorschotten in 2008 een bedrag van 38,2 miljoen) in 2009 wederom optreedt of verwacht u hierin een kentering? Bent u van mening dat Defensie hierop voldoende anticipeert?

Wij beschikken niet over informatie om te kunnen beoordelen of er voor 2009 onverwachte uitgaven of financiële risico's te verwachten zijn.

De fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten worden vooral veroorzaakt doordat het ministerie bij de afrekening niet beschikt over de daarvoor benodigde of op juiste wijze opgemaakte documenten, zoals prestatieverklaringen.

In het geheel aan maatregelen om het financieel beheer te verbeteren zijn ook maatregelen opgenomen om te voorkomen dat deze fouten in de toekomst zullen blijven optreden. Zie voor meer informatie over problemen in het financieel beheer ook vraag 3.

5

Welke instrumenten of gegevens heeft u nodig om onderzoek over externe inhuur voor projecten in 2007 te kunnen doen en deze te vergelijken met de inhuur over 2008?

Het ministerie heeft in 2007 de externe inhuur voor projecten niet als zodanig, d.w.z. als aparte, expliciete categorie geregistreerd. Deze informatie is derhalve niet uit de systemen te halen. Achteraf achterhalen van de gewenste informatie is niet of slechts tegen hoge kosten mogelijk. Daarom is de informatie over de externe inhuur voor projecten in 2007 gebaseerd op een schatting.

6

Welk advies heeft u voor Defensie voor het implementeren van een interne procedure voor beleid ten aanzien van externe inhuur?

Implementatie van interne procedures is een verantwoordelijkheid van het ministerie. Het ministerie van Defensie zou, indien daar behoefte aan is, bij het ministerie van BZK te rade kunnen gaan voor inhoudelijke adviezen. Het ministerie van BZK heeft namens het Rijk de regie over de operatie om het aantal rijksambtenaren te verminderen.

7

Bent u van mening dat het voor Defensie mogelijk is om, reeds voor het door henzelf gestelde jaartal 2012 (financieel) en 2014 (materieel), zodanige verbeteringen in het beheer aan te brengen dat structureel en geborgd beheer mogelijk is?

Zie ook het antwoord bij vraag 2. Wij hebben geconstateerd dat de problemen in het financieel beheer en het materieelbeheer niet in een jaar zijn op te lossen. Om het beheer daadwerkelijk in zijn geheel structureel te verbeteren en de verbeteringen blijvend te borgen heeft het ministerie nog wel een paar jaar nodig. Het verbeterplan financieel beheer heeft als einddatum eind 2011. Het verbeterplan materieelbeheer heeft als einddatum 2014. Voor een deel hangen de verbeteringen samen met de implementatie van het informatiesysteem SPEER. Volgens de huidige planning zal dit in 2014 gaan gebeuren. De verbeteringen in de administratie die direct te maken hebben met het informatiesysteem zijn daarom pas dan volledig te realiseren.

Tussentijds kunnen en moeten wel verbeteringen worden gerealiseerd die niet afhankelijk zijn van het informatiesysteem. Daarom hebben we de bij vraag 2 genoemde verwachtingen geformuleerd. Daarnaast heeft het Ministerie van Defensie zelf in zijn verbeterplannen tussentijdse mijlpalen opgenomen. Wij zullen de realisatie van deze verbeterplannen nauwgezet volgen.

8

Welke aanbevelingen heeft de u aan Defensie gedaan om het materieel- en financieel beheer, ook op de kortere termijn, beter te laten verlopen? Wordt hieraan navolging gegeven? Zo ja, in welke mate? Verwacht u verbeteringen op deze punten?

Ook maatregelen om het financieel beheer en het materieelbeheer op de kortere termijn op onderdelen te verbeteren maken deel uit van de verbeterplannen. De maatregelen die nu al kunnen worden genomen om op onderdelen van het beheer het komend jaar verbeteringen te realiseren, zijn in overleg tussen de Algemene Rekenkamer en het ministerie vastgesteld. Op basis hiervan zijn in het Rapport bij het Jaarverslag 2008 concrete verwachtingen geformuleerd voor verbeteringen die het ministerie in maart 2010 moet hebben gerealiseerd. Op basis van de geboekte voortgang zullen we volgend jaar afwegen of we bezwaar maken.

Welke risico's voor de haalbaarheid van de aangekondigde verbeteringen voorziet u wanneer het project SPEER niet binnen de op dit moment geplande termijn wordt afgerond? Welke gevolgen heeft dit voor het materieel- en financieel beheer binnen Defensie?

Voor een deel is een ordelijk en geborgd beheer afhankelijk van de realisatie van het project SPEER. Dan gaat het op dit moment vooral over de invoering van de systemen ter ondersteuning van de materieel-logistieke processen. Deze systemen moeten de grote hoeveelheid verschillende, op dit moment in gebruik zijnde – veelal verouderde – systemen vervangen. De voornaamste problemen met de huidige systemen zijn de gebruiksvriendelijkheid, de vervuilde en/of onvolledige bestanden en de onmogelijkheid om met elkaar te communiceren. Als het project SPEER vertraging oploopt zal dit gevolgen hebben voor de termijn waarop vooral het materieelbeheer uiteindelijk op een op de huidige stand van de technologie gebaseerde wijze vorm kan worden gegeven. Het project SPEER is echter uiteindelijk slechts een middel om het beheer te verbeteren en aan te passen aan de moderne tijd. De voornaamste oplossingen voor verbeteringen in het materieelbeheer liggen in aanpassing van procedures, eenduidige vastlegging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, oplossen van koppelvakproblemen (ketenregie) en de naleving van procedures en beheersmaatregelen (gedragsverandering).

Kunt u een nadere toelichting geven van de procesonderdelen waar sprake is van tekortkomingen, en de deelprocessen die onvoldoende ordelijk en controleerbaar zijn?

De procesonderdelen waar sprake is van tekortkomingen (onvolkomenheden) hebben we opgenomen in de kwaliteitskaart. Bij iedere onvolkomenheid hebben we een verwijzing opgenomen naar het nummer in de audit actielijst waar deze onvolkomenheid kort nader wordt toegelicht. De onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd waren de volgende:

- Financieel beheer bij «Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties», Commando luchtmacht, Defensie Materieelorganisatie, Commando Dienstencentra en de bestuursstaf. Er was in 2008 geen sprake van ordelijk beheer. Problemen deden zich voor in de naleving van interne regelgeving, de naleving van Europese aanbestedingsregels, het voorafgaand financieel toezicht en de beperkte verificatie.
- Materieelbeheer bij acht defensieonderdelen: crisisbeheersingsoperaties, Commando Zeestrijdkrachten, Commando Landstrijdkrachten, Commando luchtmacht, Commando Koninklijke marechaussee, Commando Dienstencentra, Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en Landelijk Bevoorradingbedrijf. Voor crisisbeheersingsoperaties geldt dat de behandeling van de goederenstroom wapens, munitie- en cryptobeheer nog onvoldoende beheerst is. Bij de overige onderdelen zijn er verschillen tussen de administratieve en werkelijke voorraden en de voorgeschreven beheersmaatregelen worden niet goed genoeg uitgevoerd. Daarnaast is de bruikleenadministratie vaak niet op orde en zijn administratie c.q. registratiesystemen vaak onvoldoende betrouwbaar.
- Beheer centrale voorraden bij het Kleding- en Persoonsgebonden Uitrusting Bedrijf. Het beheer is niet voldoende controleerbaar en er is geen betrouwbare administratie.
- Het financieel beheer bij de baten-lastendienst Bedrijfsgroep IVENT. De uitvoering van interne beheersmaatregelen was onvoldoende en de regelgeving Europese aanbestedingen is niet alle gevallen nageleefd.
- Het voorraad en materieelbeheer bij de baten-lastendienst Bedrijfs-

- groep IVENT: de betrouwbaarheid van de werkplekadministratie is niet voldoende.
- De betrouwbaarheid informatievoorziening baten-lastendienst Bedrijfs-groep IVENT: de conditie van de technische NAFIN ruimtes is onvoldoende.

Naast bovenstaande punten hebben we onvolkomenheden geconstateerd bij de invoering van het financieel administratiesysteem FINAD, de kwaliteit van de informatiesystemen die worden gebruikt voor materieel-administratie en het personeelsadministratiesysteem. In alle gevallen is het autorisatiebeheer een zwak punt. Ook is er onvoldoende aandacht voor geautomatiseerde controles en databeheer.

Tot slot is de financiële administratie, registratie van zowel verplichtingen als saldiabalansposten niet op orde.

11

Bent u met Defensie de visie toegedaan dat structureel ordelijk en controleerbaar financieel beheer pas in 2012 mogelijk is? Zo ja, kunt u aangeven hoe de Kamer in de tussenliggende jaren in staat kan worden gesteld alsnog haar controlerende taak uit te voeren? Zo nee, op welke manier zou Defensie eerder dan de huidige streefdatum haar controleerbaarheid voor wat betreft het financieel beheer kunnen vergroten?

Een aantal definitieve oplossingen voor de problemen in het financieel beheer kost nog enige tijd. Zo zullen bijvoorbeeld de contractenregisters moeten worden verbeterd om het mogelijk te maken tijdig te signaleren dat contracten aflopen en een nieuwe (Europese) aanbestedingsprocedure moet worden aangevangen. Dit neemt echter niet weg dat al eerder verbeteringen bij de nog bestaande onvolkomenheden kunnen en moeten worden bereikt. Zie ook de antwoorden op vraag 7 en 8 over de manier waarop we dit met tussentijdse mijlpalen gaan volgen. De controlerende taak van de Tweede Kamer is naar onze mening hierbij niet in het geding.

12

Bent u met Defensie de visie toegedaan dat structureel ordelijk en controleerbaar materieel beheer pas in 2014 mogelijk is? Zo ja, kunt u aangeven hoe de Kamer in de tussenliggende jaren in staat kan worden gesteld alsnog haar controlerende taak uit te voeren? Zo nee, op welke manier zou Defensie eerder dan de huidige streefdatum haar controleerbaarheid voor wat betreft het financieel beheer kunnen vergroten?

Zie de antwoorden op de vragen 7, 8, 9 en 11.

13

Bent u van mening dat Defensie de risico's die komen kijken bij het onder grote tijdsdruk invoeren van een complex systeem als FINAD heeft onderschat, en hierdoor opgelopen vertragingen voorkomen hadden kunnen worden?

De Audit Dienst Defensie heeft in een vroeg stadium gewezen op mogelijke risico's. Desondanks heeft zich een aantal problemen waarvoor was gewaarschuwd voorgedaan.

Het invoeren van dergelijke complexe systemen verloopt nooit geheel probleemloos. Om tijdig te kunnen reageren op afwijkingen en maatregelen te kunnen nemen om te waarborgen dat processen beheerst verlopen, is een toereikende monitoring van kritieke processen daarom van groot belang. Dit is naar onze mening onvoldoende gebeurd.

14

In welke mate acht u voor ordelijk en controleerbaar financieel- en materieelbeheer een volledig werkende uitrol van SPEER noodzakelijk? Zijn er ook buiten deze uitrol maatregelen te treffen die het gehalte ordelijk en controleerbaar beheer vergroten? Zo ja, welke?

Zie ook het antwoord op vraag 9.

Veel maatregelen om het beheer te verbeteren, zoals ook opgenomen in de verbeterplannen, staan los van de uitrol van SPEER en zullen ook los van deze uitrol leiden tot een beter ordelijk en controleerbaar beheer. Een voorbeeld hiervan is de cultuurverandering die plaats vindt, waarbij aandacht wordt besteed aan het belang van goed beheer en aan het creëren van de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. Gedragsverandering en een betere communicatie zijn minstens zo belangrijk als de invoering van SPEER.

15

Acht u het voor de controleerbaarheid van het personeelsbeleid wenselijk dat Defensie in volgende begrotingen en jaarverslagen expliciet melding maakt van het aantal vacatures en daarmee gemoeid budget dat voor het betreffende jaar zal worden/is besteed aan de inhuur van extern personeel?

Het is belangrijk dat het Ministerie van Defensie in de begrotingen en jaarverslagen aangeeft op welke wijze de doelen worden respectievelijk zijn gehaald, welke prestaties daarvoor worden respectievelijk zijn geleverd en tegen welke kosten. Het personeelsbeleid is ondersteunend aan het kunnen realiseren van de doelen en prestaties. Voor zover er sprake is van vacatures die het realiseren van de doelen en de te leveren prestaties belemmeren, zullen er in het kader van het personeelsbeleid maatregelen (moeten) worden getroffen. Het is dan logisch dat het ministerie in de begrotingen, respectievelijk de jaarverslagen aangeeft welke invloed het aantal vacatures heeft voor het bereiken van de doelstellingen en het leveren van de prestaties en welke maatregelen in dat kader worden respectievelijk zijn genomen en tegen welke kosten.

16

Wat is, in het licht van de noodzakelijkheid structurele personeelscapaciteit op te bouwen bij Defensie, ondermeer op het gebied van (financieel) beheer, uw visie ten aanzien van de wenselijkheid, dan wel noodzakelijkheid, van de inhuur van extern personeel?

Naar de noodzaak van inhuur van extern personeel hebben wij geen onderzoek gedaan. Wij kunnen hierover dan ook geen oordeel geven.

Veel inhuur vindt plaats voor het leveren van ondersteuning bij bijvoorbeeld de invoering van SPEER en dus niet in het kader van het opbouwen van structurele personeelscapaciteit. De invoering van een groot systeem gaat vaak gepaard met de inhuur van tijdelijke extra capaciteit. Defensie heeft daarnaast te maken met een groot aantal vacatures. Indien deze niet op korte termijn kunnen worden ingevuld, kan tijdelijke inhuur een oplossing zijn om noodzakelijke werkzaamheden uit te kunnen voeren.