

Vergaderjaar 2012–2013

33 605 X

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie
2012**

Nr. 8

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 juni 2013

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het Rapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Defensie (Kamerstuk 33 605 X, nr.2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 juni 2013. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De adjunct-griffier van de commissie,
Dekker

Vraag 1

In welke mate kan de huidige begrotingssystematiek gewijzigd te worden om meer inzicht te krijgen in de bedrijfsvoering van Defensie en haar lange termijn investeringen?

In ons rapport geven we aan dat de huidige systemen nog in onvoldoende mate betrouwbare informatie leveren over de operationele gereedheid en over de kosten van personeel en materieel per wapensysteem. Voor het verkrijgen van betrouwbare informatie over de operationele gereedheid is geen wijziging van de begrotingssystematiek nodig. Voor meer inzicht in de kosten van personeel en materieel per wapensysteem met onderscheid in (langetermijn-) investeringen en exploitatiekosten vinden wij het baten-lastenstelsel het meest geschikt. De huidige begroting- en verantwoordingscyclus is gebaseerd op het kas-verplichtingenstelsel. Daarnaast specificeert het Ministerie van Defensie verplichtingen en uitgaven naar organisatieonderdeel en niet naar wapensysteem.

Het kabinet-Kok II kondigde in de Miljoenennota 2001¹ aan om «over enkele jaren» de gehele rijksbegroting te baseren op het baten-lastenstelsel, maar het kabinet-Balkenende II zag af en af van de rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel.² Het kabinet-Balkenende IV bevestigde dit standpunt.³ Het Ministerie van Defensie kan echter in aanvulling op het bestaande systeem een informatiesysteem opzetten waarin begroting en realisatie van investeringen en exploitatiekosten van de wapensystemen over de gehele levenscyclus zijn vastgelegd. Het informatieverwerkingsproces zou zodanig kunnen worden ingericht dat de informatiesystemen zowel de informatie kunnen leveren voor het begroten en verantwoorden volgens het kas-verplichtingenstelsel als voor het inzicht in de kosten per wapensysteem.

Vraag 2

Bent u van mening dat Defensie met het huidige budget niet in staat is de bijdrage aan missies zoals die nu is in de toekomst vol te houden?

Wij hebben in ons rapport aangegeven dat de mate waarin de krijgsmacht kan blijven bijdragen aan internationale missies afhangt van de budgettaire ruimte om personeel en materieel inzetbaar te maken en te houden. Om te beoordelen of inzetbaarheidsdoelstellingen nu en in de toekomst kunnen worden gehaald is betrouwbare informatie nodig over de operationele gereedheid en over de kosten van personeel en materieel per wapensysteem. Mede op basis van deze informatie en afhankelijk van de inzetbaarheidsdoelstellingen kan bepaald worden of de krijgsmacht in staat is de gewenste bijdragen nu en in de toekomst te leveren. Uit de keuze van de wapensystemen in de aangekondigde, nog te verschijnen, visie op de krijgsmacht van de toekomst zal moeten blijken aan welk soort internationale missies Defensie wil en kan bijdragen.

Vraag 3

Wat is volgens u de reden voor de verbetering van het beheer bij Defensie?

¹ Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën, Miljoenennota 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 800 nr. 1, Den Haag: Sdu.

² Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 737 nr. 7, Den Haag: Sdu.

³ Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 737 nr. 17, Den Haag: Sdu.

De minister van Defensie stuurt op de verbetering van het beheer met een integrale voortgangsrapportage. Ook vindt centrale regie plaats op de verbetering van het beheer. Zo is onder andere een projectdirecteur beheer benoemd en vindt coördinatie van de voortgangsrapportage plaats door de Hoofddirectie Bedrijfsvoering in oprichting. Er wordt enerzijds met generieke maatregelen gestuurd op het structureel verbeteren van het beheer en anderzijds met specifieke maatregelen gewerkt aan het gericht oplossen van onvolkomenheden en andere geconstateerde problemen. Wij denken dat de eerder getroffen maatregelen nu hun vruchten beginnen af te werpen en dat met het continue bewaken van de voortgang en de effecten van de maatregelen verbetering zichtbaar is geworden. Het is daarom van belang dat het verbeterprogramma beheer onverminderd wordt voortgezet en eventuele nieuwe maatregelen worden getroffen als het beheer onverhoopt verslechtert.

Vraag 4

Wanneer kan de Kamer uw onderzoek naar het programma SPEER⁴ verwachten?

Wij hebben hier nog geen tijdstip voor vastgelegd omdat wij het eindrapport van de minister in ons onderzoek willen betrekken. De minister heeft uw Kamer in het Algemeen Overleg van 2 april jl. toegezegd eind 2013 een eindrapport van de programmaorganisatie SPEER en eind 2014 een eindevaluatie – waarin de migratie in de lijnorganisatie wordt meegenomen – te sturen.

Vraag 5

Welke suggesties heeft u om de informatie over operationele gereedheid beter weer te geven? Is dit gedeeld met Defensie?

De informatie over de operationele gereedheid bestaat uit drie componenten:

- personele gereedheid;
- materiële gereedheid;
- geoefendheid.

Het is van belang dat de informatie over de operationele gereedheid gebaseerd is op betrouwbare broninformatie en een reconstrueerbare en objectieve beoordeling («appreciatie») van deze broninformatie. Daarbij is het noodzakelijk dat gegevens defensiebreed uniform gemeten en geregistreerd worden.

In 2012 is de indicator voor de *personele* gereedheid geüniformeerd. In 2013 wordt volgens de minister de indicator voor *materiële* gereedheid geüniformeerd. De indicator *geoefendheid* staat voor 2014 in de planning. Wij hebben geen suggesties gedaan om de informatie «beter weer te geven». De informatie moet in ieder geval wel betrouwbaar zijn. Onze zorgen betreffen vooral de betrouwbaarheid van deze informatie en de tijdige verbetering hiervan in 2014. Wij hebben er in ons rapport dan ook op aangedrongen om de totstandkoming van de informatie over de *materiële gereedheid* prioriteit te geven in het programma SPEER en de indicator voor de *geoefendheid* tijdig te ontwikkelen.

Vraag 6

U constateert dat meer dan de helft van de uitgaven van Defensie uitgaven aan personeel betreft. Bent u van mening dat dit met het oog op een moderne krijgsmacht in de toekomst houdbaar blijft? Denkt u dat dit percentage in de komende jaren zal toe of afnemen? Waarom?

⁴ SPEER staat voor Strategic Process and ERP Enabled Reengineering.

Het bedrag van € 4,5 miljard dat wij in ons rapport noemen betreft alle uitgaven die betrekking hebben op personeel. Naast de reguliere personele uitgaven (€ 2,9 miljard) betreft dit onder andere uitgaven voor pensioenen en uitkeringen (€ 1,4 miljard) en wachtgeld en SBK-gelden (zie beleidsartikel 91). Zoals u weet vindt een grote reorganisatie plaats waarbij de omvang van het personeel aanzienlijk terugloopt. Hiermee zullen ook de personele uitgaven dalen. De mate waarin personele en materiële uitgaven in evenwicht zijn, wordt bepaald door de inzetbaarheidsovereenkomsten van de krijgsmacht en de verhoudingen van het personeel en materieel per wapensysteem.

Vraag 7

Kunt u een definitie geven van het begrip «absoluut» met betrekking tot het aantal fulltime-equivalent (fte's) zoals opgenomen in de tabel op pagina 9?

Het gaat hier om het feitelijk aantal fte's per 1 januari 2013 zoals ook in de Personeelsrapportage over 2012 is opgenomen, die de minister aan uw Kamer heeft gestuurd op 9 april jl.⁵

Vraag 8

De minister van Defensie heeft onlangs een update over de vastgoedbezuiniging aan de Kamer gezonden⁶. Kunt u reeds aangeven of ook hierop vooruitgang is geboekt?

De brief van de minister over de voortgang van de vastgoedbezuiniging besteedt aandacht aan de onzekerheden en risico's die relevant zijn voor het bereiken van de beoogde besparing. Daarnaast geeft de minister aan dat voor een deel nog gezocht moet worden naar aanvullende besparingen, en dat er sprake is van een vertraging. Hierdoor geeft deze Kamerbrief een reëler beeld van de voortgang van de bezuiniging op het defensievastgoed.

Vraag 9

Welke kostenpost is gemoeid in 2012 met de fouten bij controle betalingen?

Hiervoor is geen bedrag te noemen. In de steekproef van de Auditdienst Defensie zijn fouten en onzekerheden geconstateerd. Een belangrijk deel wordt veroorzaakt door een ontoereikende controle van de betalingen door het Financieel Dienstencentrum maar bepaalde fouten kunnen ook verschillende oorzaken of veroorzakers hebben. Om de omvang hiervan te bepalen zou dit op postniveau moeten worden geanalyseerd.

Vraag 10

Welke fouten zijn terug te voeren op het niet juist doorvertalen van regelgeving van het ministerie van Financiën door de Hoofddirectie Financiën en Control bij de vastlegging van verplichtingen?

De Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas (v=k) rijksoverheid 2010 biedt de mogelijkheid om voor bepaalde categorieën verplichtingen af te wijken van het algemene principe dat voor het doen van uitgaven eerst verplichtingen worden vastgelegd. Zo zijn in de regeling voor toepassing van v=k onder andere verplichtingen aangewezen uit een doorlopende meerjarige overeenkomst met een facilitair karakter die via termijnbetalingen worden afgewikkeld. Het Ministerie van Defensie heeft dit breder geïnterpreteerd

⁵ Defensie. Brief van de minister van Defensie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 X nr. 73, Den Haag: Sdu.

⁶ Kamerstukken II, 2012/13, 2013Z09414.

waardoor verplichtingen ten onrechte niet worden vastgelegd. Wij hebben geen analyse gemaakt van de fouten die hierop terug te voeren zijn.

Vraag 11

Welke regelgeving van het ministerie van Financiën heeft de Hoofddirectie Financiën en Control niet juist doorvertaald?

Het gaat om Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas (v=k) rijksoverheid 2010. Zie ons antwoord op vraag 10.

Vraag 12

Hoe verhoudt uw beoordeling, dat het materieelbeheer één Defensiebrede onvolkomenheid is, zich tot het gegeven dat materieelbeheer bij de verschillende Defensieonderdelen volgens figuur 2 (blz. 14) opgelost is?

Het Ministerie van Defensie heeft voor de zes onvolkomenheden van 2011 specifieke verbetermaatregelen getroffen om het beheer te verbeteren. Verder hebben wij in ons onderzoek over 2012 geen substantiële structurele tekortkomingen in het gevoerde feitelijk beheer aangetroffen. Zodoende zijn de zes specifieke onvolkomenheden in het materieelbeheer van 2011 vervallen en zijn geen nieuwe specifieke onvolkomenheden toegekend.

Het Ministerie van Defensie moet de interne beheersing nu verder verbeteren. Hiervoor is het van belang dat het ministerie niet alleen tekortkomingen constateert en tijdig herstelt, maar ook dat het de risico's vaststelt, hiervoor (tijdig) maatregelen treft en toeziet op de structurele verbetering van het materieelbeheer. Commandanten moeten hun rol oppakken om het materieelbeheer te sturen en beheersen. Zij worden hiervoor ondersteund met de module *Sturing en Beheersing* van de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer die in 2013 wordt uitgerold. Als het systeem van interne beheersing werkt en er geen sprake is van substantiële structurele tekortkomingen is het ministerie weer «in control». Omdat dit systeem van interne beheersing in 2012 nog niet volledig werkte, hebben wij één defensiebrede onvolkomenheid toegekend aan de Bestuursstaf. Wij verwijzen voor een verdere toelichting naar pagina 16 en 17 van ons rapport.

Vraag 13

Hoe kan Defensie ervoor zorgen dat de commandanten hun taken rondom het materieelbeheer, die nu onvoldoende worden uitgevoerd, daadwerkelijk gaan oppakken?

Het verbeterprogramma Professionaliseren Materieelbeheer Defensie voorziet in het uitrollen van de module *Sturing en Beheersing* van de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer. Deze module ondersteunt de commandanten op de verschillende niveaus in het oppakken van hun rol: het bewaken van de kwaliteit van het materieelbeheer en het invullen van de organisatorische randvoorwaarden. De commandanten zullen hierbij begeleid moeten worden. De bij de Hoofddirectie Bedrijfsvoering in oprichting belegde centrale regiefunctie voor de verbetering van het beheer zal erop moeten toezien dat de commandanten, rekening houdend met de reorganisatie, hun taken daadwerkelijk verder oppakken. Wij vinden het daarom van belang dat het huidige verbeterprogramma onverminderd wordt voortgezet.

Vraag 14

Welke taken van commandanten bij het materieelbeheer worden momenteel onvoldoende uitgevoerd?

In 2012 konden de commandanten met de module *Feitelijk Beheer* van de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer de kwaliteit van hun materieelbeheer zelf beoordelen. Deze module ondersteunt commandanten op uitvoerend niveau in het op orde hebben van het beheer. Met veel extra inspanningen eind 2012 en begin 2013 is het ministerie erin geslaagd met de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer een betrouwbaar beeld van de kwaliteit van het materieel op te leveren. In 2013 zal het beeld vanuit de eigen verantwoordelijkheid blijvend moeten worden bewaakt.

Vanaf 2013 ondersteunt de module *Sturing en Beheersing* de hogere commandanten daarnaast bij het zelf beoordelen in hoeverre zij randvoorwaarden voor het feitelijk materieelbeheer (werkvloerniveau) hebben ingevuld. Voorbeelden van deze randvoorwaarden zijn voldoende personeel, actuele en beschikbare regelgeving en vastgelegde verbetermaatregelen bij geconstateerde tekortkomingen. Deze module ondersteunt de hogere commandanten dus in het op orde houden van het materieelbeheer.

Tezamen ondersteunen deze verschillende modules dus de commandanten op de verschillende niveaus in het signaleren van problemen binnen hun verantwoordelijkheidsgebied zodat zij kunnen bijsturen indien nodig.

Vraag 15

U geeft aan in uw rapport dat het juist inrichten van de autorisaties vooral van belang is bij de uitrol van systemen. Welke risico's brengt het niet geheel op orde zijn van de autorisaties mee voor SPEER?

Door de huidige inrichting van autorisaties, waarbij gebruikers soms te ruime bevoegdheden hebben, ontstaan risico's op ongewenste functievermenging. Een adequate inrichting van de autorisaties moet daarnaast ook voorkomen dat onbevoegden toegang verkrijgen tot gevoelige informatie. Deze risico's nemen toe als systemen worden uitgerold zonder dat daarbij de autorisaties juist worden ingericht.

Vraag 16

Welke functionaliteiten van SPEER zijn momenteel ingevoerd?

SPEER levert binnen de scope van het bestaande programma functionaliteiten in het financiële domein en in het materieellogistieke domein. Het financiële administratiesysteem FINAD is in 2008 ingevoerd. In het materieellogistieke domein zijn nog niet alle functionaliteiten geïmplementeerd en zijn nog niet alle defensieonderdelen over op het nieuwe systeem. Wij kunnen niet aangeven welke functionaliteiten bij welke defensieonderdelen momenteel zijn ingevoerd. Indien gewenst ligt het op de weg van de minister van Defensie om dit verder toe te lichten.

Vraag 17

Welke functionaliteiten van SPEER zullen na 2013 gerealiseerd moeten worden?

Geavanceerde functionaliteit voor operationele gereedheid en besturing en beheersing van de materieellogistieke processen zijn in 2006 buiten de programmascope geplaatst omdat het te complex en teveel bleek te zijn om in een keer te ontwikkelen. De minister heeft eerder commercieel vertrouwelijke informatie met u gedeeld over specifieke functionaliteiten die binnen en buiten de scope van het programma vallen.⁷ Een deel van de buiten de scope geplaatste functionaliteiten en eventuele nieuwe functionaliteiten zullen na beëindiging van het programma

⁷ Aanvullende vragen SPEER oktober 2011 (CVT) met onbekende datum en kenmerk BS 2011031529.

(door)ontwikkeld/ gerealiseerd worden door de staande organisatie op basis van een afweging van nieuwe behoeftestellingen en beschikbare middelen. Indien gewenst ligt het op de weg van de minister van Defensie om dit verder toe te lichten.

Vraag 18

Welke beoogde functionaliteiten van SPEER worden geschrapt?

Zie de antwoorden op vraag 16 en 17. Indien gewenst ligt het op de weg van de minister van Defensie om dit verder toe te lichten.

Vraag 19

Welke functionaliteiten van SPEER zouden in 2013 gerealiseerd moeten worden? En welke maatregelen worden genomen om dit te bereiken?

Zie ook de antwoorden op vraag 16 en 17. Wij hebben er in ons rapport op gewezen dat door de reorganisatie grote spanning staat op de verdere uitvoering van het programma. Voor de transitie van SPEER naar de lijn en de afronding van het programma is een nieuwe planning opgesteld. Wij hebben in ons rapport aangegeven dat de nieuwe planning op een kritisch tijdpad ligt. Ook gaan we in ons rapport in op maatregelen die het ministerie heeft getroffen en voorwaarden die het heeft gesteld om de planning te realiseren. Wij hebben in ons rapport aangegeven dat het halen van de planning afhankelijk is van de benodigde inzet van de defensieonderdelen. Daarbij hebben we gewezen op het risico dat deze onvoldoende absorptievermogen hebben om de uit te voeren migraties binnen de nieuwe planning van het programma af te ronden. Wij hebben geen mening over welke functionaliteiten in 2013 gerealiseerd zouden moeten worden. Wel hebben wij in ons rapport aangegeven dat wij verwachten dat de visie op de krijgsmacht van de toekomst leidt tot een nieuwe oriëntatie op SPEER, waarbij de informatiesystemen ondersteunend zijn aan de inzetbaarheidsdoelstellingen van de krijgsmacht. Functionaliteiten die nodig zijn voor de structurele verbetering van het beheer en de informatie over de operationele gereedheid zouden in ieder geval prioriteit moeten krijgen binnen het programma. Om te bereiken dat de planning wordt gehaald en prioriteiten worden gesteld is naar onze mening de rol van de Chief Information Officer (CIO) van belang. In ons rapport *Aanpak van ICT door het Rijk 2012*⁸ hebben wij aangedrongen op versterking van de positie van de CIO om de schakelfunctie tussen organisatie en informatievoorziening optimaal te vervullen door deze lid te laten zijn van de bestuursraad van het departement (bij Defensie het comité Beleids- Plannings- en Begrotingsprocedure).

Vraag 20

Welke maatregelen moet de minister van Defensie volgens u nemen om de ervaringen van de werkvloer met het ERP⁹-systeem, zoals dat het te complex, onoverzichtelijk en bewerkelijk wordt ervaren, te verbeteren?

Door de gekozen migratiestrategie is sprake van gebroken ketens. Het ERP-systeem en oude (*legacy*) systemen bestaan naast elkaar, waardoor dubbele handelingen plaatsvinden en kans op fouten bestaat. Oude systemen kunnen pas uitgefaseerd worden als organieke eenheden of wapensystemen volledig op het ERP-systeem over zijn en ketens gesloten kunnen worden. Daarnaast hebben gebruikers soms te ruime mogelijkheden binnen het systeem. Hiervoor dienen autorisaties meer op de functie toegesneden te worden. Ten slotte zou de gebruikersinterface

⁸ Algemene Rekenkamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 584 nr.1, Den Haag: Sdu.

⁹ ERP staat voor Enterprise Resource Planning.

verbeterd kunnen door contextgestuurde invoervelden/ schermen en meer proceslogica om de werkprocessen te ondersteunen.