

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2012

Nr. 32

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2011

Wij hebben u op 18 mei jl. het *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Defensie*¹ aangeboden. In dit rapport hebben wij aangekondigd de Tweede Kamer voor de begrotingsbehandeling te informeren over onze beoordeling van de aangepaste verbeterplannen die de minister van Defensie wil uitvoeren om de bedrijfsvoering van het ministerie te verbeteren, de voortgang van het Plan van aanpak onvolkomenheden RJv 2010 (Plan van aanpak) en de werking daarvan.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Plan van aanpak en het onderliggende plan voor de verbetering van het materieelbeheer² nog nadere uitwerking en concretisering behoeven. Verder stellen wij vast dat de interne bewaking van de voortgang van het Plan van aanpak nog beter vorm moet krijgen. Het ministerie van Defensie beschikt nog niet over een integrale voortgangsrapportage die door de auditdienst gecontroleerd is en veel mijlpalen zijn globaal en nog niet definitief bepaald. Wij kunnen daarom op dit moment nog geen betrouwbare uitspraak doen over de algehele voortgang van het Plan van aanpak.

Overigens stellen wij wel vast dat voor de verbetering van het financieel beheer het ministerie inmiddels een aantal maatregelen heeft geïmplementeerd. Voor het materieelbeheer constateren wij dat het ministerie uitvoering geeft aan het Plan van aanpak.

Voor een beeld van de werking van het Plan van aanpak is het, mede in het licht van bovenstaande, te vroeg. We kunnen het effect van de maatregelen op de kwaliteit van het beheer nu nog niet bepalen. Een uitzondering hierop bij het financieel beheer vormt het betaalgedrag³; dit voldoet in de periode mei tot en met augustus 2011 aan de rijksbrede norm.

Om spoedig de vereiste grip op de voortgang van het Plan van aanpak te krijgen, hebben wij het ministerie gevraagd een aantal acties uit te voeren. Het gaat hierbij onder andere om:

¹ Algemene Rekenkamer (2011). *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 X, nr. 2. Den Haag: Sdu.

² Defensie (2011), *Plan professionaliseren materieelbeheer 2011–2014*. Den Haag: eigen beheer.

³ Het betaalgedrag was in 2010 de belangrijkste oorzaak van de onvolkomenheden in het uitgavenbeheer.

- het aanscherpen van het Plan van aanpak en het onderliggende plan voor het verbeteren van het materieelbeheer. Doel is een eenduidig verband tussen de doelstellingen, de maatregelen, de mijlpalen die daaraan worden verbonden en het jaar waarin deze maatregelen leiden tot het opheffen van de onvolkomenheden;
- het voorzien in een periodieke voortgangsrapportage, waarin het ministerie integraal over de voortgang van de maatregelen en het behalen van de doelstellingen (de effecten van de maatregelen op de kwaliteit van het beheer) uit het Plan van aanpak rapporteert en die twee maal per jaar door de auditdienst wordt gecontroleerd. Wij zijn met het ministerie in overleg over de wijze waarop de voortgangsrapportage vorm moet krijgen. Dit moet leiden tot een gecontroleerde voortgangsrapportage over het Plan van aanpak per eind 2011 die wij kunnen toetsen en op basis waarvan wij kunnen rapporteren in het *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Defensie*.

Binnen het ministerie is meer regie noodzakelijk. In de eerste plaats om doelstellingen, maatregelen en effecten in onderlinge samenhang te bewaken. In de tweede plaats om besluiten die gericht zijn op het effectief realiseren van doelstellingen in samenhang te nemen en vervolgens hierop te sturen. Wij hebben in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Defensie* gepleit voor een centrale regiefunctie om de verschillende verbetertrajecten, uitvoeringsplannen en bezuinigingen op elkaar af te kunnen stemmen en met voldoende mandaat verantwoordelijk aan te sturen. Volgens de *Begroting 2012* van het ministerie van Defensie wordt in de nieuwe organisatie de toekomstige Hoofddirectie Bedrijfsvoering verantwoordelijk voor de centrale regie over het beheer. Op dit moment is deze regiefunctie echter nog niet ingericht. Wij hebben het ministerie erop gewezen de regiefunctie snel in te richten, met de juiste bevoegdheid en verantwoordelijkheid om deze effectief te kunnen uitoefenen.

Om zicht te blijven houden op de kwaliteit van het beheer is de functie van de auditdienst cruciaal. Wij hebben het ministerie gevraagd te borgen dat de auditdienst voldoende capaciteit behoudt om zekerheid te geven over de betrouwbaarheid van de informatie over de voortgang van de verbetermaatregelen en de werking van het beheer. De auditdienst is in het lopende reorganisatieproces en tijdens de uitvoering van het Plan van aanpak van extra groot belang.

Bestuurlijke reactie minister

De minister van Defensie heeft op 16 november 2011 gereageerd op onze conceptbrief. Wij hebben de reactie van de minister samengevat. De integrale reactie van de minister is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

De minister stelt in zijn brief dat zijn streven naar een beheerste bedrijfsvoering nog recht overeind staat. Ook geeft hij aan dat hij zich hierover regelmatig laat informeren, voornamelijk via periodieke managementrapportages. Op basis van deze informatie komt de minister tot de conclusie dat de bedrijfsvoering verbetert. Hij deelt onze constatering dat een aantal maatregelen in het financieel beheer is gerealiseerd en dat er uitvoering wordt gegeven aan het Plan van aanpak om het materieelbeheer te verbeteren. De minister heeft het vertrouwen dat het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering dit jaar al zal afnemen. Wat betreft het beeld van de werking geeft de minister aan dat er naast het betaalgedrag volgens hem meer vooruitgang wordt geboekt. Zo heeft het afschaffen van regelgeving in het financieel beheer ook direct effect op het verplichtingenbeheer.

De minister waardeert de constructieve houding van de Algemene Rekenkamer om het Plan van aanpak wat betreft meetbaarheid te verbeteren. Daarom voert hij op dit moment overleg met de Algemene Rekenkamer over de invulling van onze aanbevelingen bij het *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Defensie*.

Over de regiefunctie geeft de minister aan dat de regie van het beheer op dit moment in de lijn is belegd. De drie verantwoordelijke (hoofd)directies leggen in de managementrapportage en in het Audit Comité periodiek verantwoording af over het beleid, de uitvoering en de resultaten. Daarnaast schenkt de secretaris-generaal, aldus de minister, specifiek aandacht aan het op orde brengen van het beheer in zijn periodieke bezoeken aan de defensieonderdelen. Hiermee is, volgens de minister, voldoende regievoering geborgd. Wel zal de regierol anders worden ingericht, namelijk bij de nieuw op te richten Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV). Het centraal beleggen van de regie van het beheer vormt een onderdeel van de defensiebrede reorganisatie. De minister zegt toe deze centrale regiefunctie op korte termijn, vooruitlopend op de formele reorganisatie, in te vullen en de Algemene Rekenkamer «mee te nemen» bij de invulling van deze maatregel.

De minister onderschrijft de belangrijke rol van de auditdienst als het gaat om het geven van zekerheid over de betrouwbaarheid van de informatie over de voortgang van de verbetermaatregelen en de werking van het beheer. De auditdienst van Defensie krijgt, aldus de minister, echter ook te maken met personeelsreducties als gevolg van de bezuinigingen. Door een vergaande centralisatie in de auditcapaciteit door te voeren, zegt hij de negatieve effecten van de personeelskrimp op te kunnen vangen en de kwaliteit van de auditfunctie te waarborgen. Daarnaast zal, volgens de minister, vereenvoudiging van de interne regelgeving zorgen voor vereenvoudiging en vermindering van controleactiviteiten en van de benodigde controlecapaciteit.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het is goed dat de minister van Defensie invulling gaat geven aan onze aanbevelingen om beter grip te krijgen op de voortgang van het Plan van aanpak. We zetten het overleg voort.

Wij constateren dat de minister onze zienswijze over de rol van de auditdienst deelt en dat hij aangeeft de kwaliteit van de auditfunctie te zullen waarborgen. In dit kader zijn wij nog niet overtuigd dat dit in combinatie met de personele krimp realiseerbaar is. Een voorwaarde hiervoor is dat het departement zelf voldoende betrouwbare informatie over het beheer produceert. De auditdienst dient vervolgens deze informatie te controleren.

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

Algemene Rekenkamer,

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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