

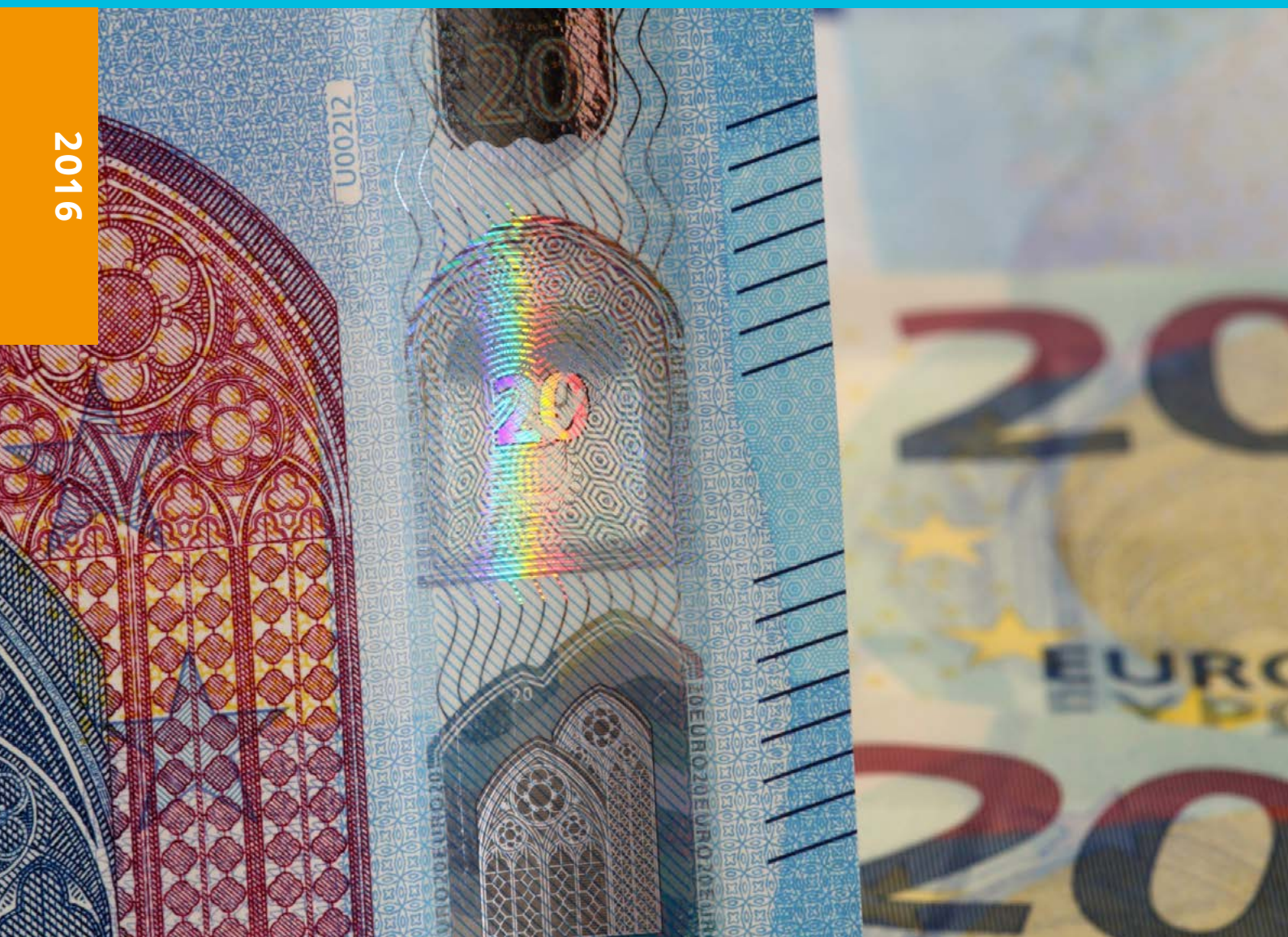


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag

2016





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag



De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Wordt het geld besteed volgens de regels?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld van hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het Ministerie van Defensie (X).

De tekst in dit document is vastgesteld op 2 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan het parlement.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1	Onze conclusies	4
2	Feiten en cijfers	8
3	Beleidsresultaten	9
3.1	Gereedheid van eenheden	9
3.2	Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	10
4	Bedrijfsvoering	11
4.1	Oordeel bedrijfsvoering	11
4.2	Onvolkomenheden	12
4.3	Aandachtspunten	20
4.4	Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	24
5	Financiële informatie	25
5.1	Oordeel over de financiële informatie	25
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	28
6.1	Reactie minister van Defensie	28
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	29
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	31
	Bijlage 2	
	Literatuurlijst	33

1 Onze conclusies

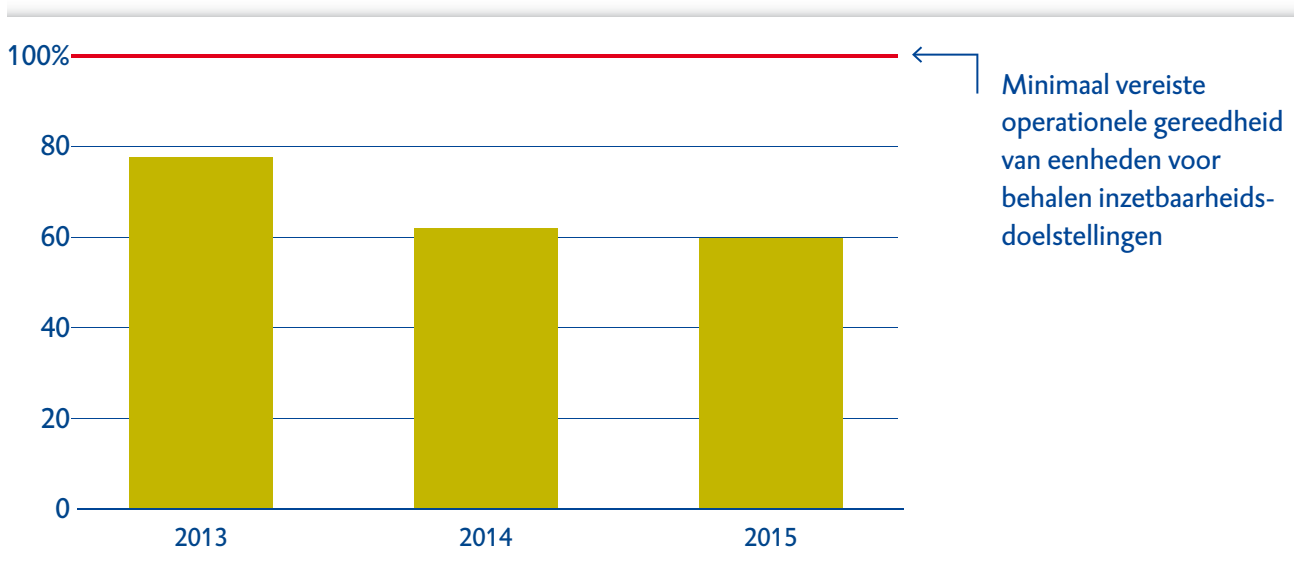
De inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht is de afgelopen jaren afgenomen. Doordat Defensie nog steeds een niet vol te houden wissel op zichzelf trekt, wordt er roofofbouw op de organisatie gepleegd. Er is te weinig materieel beschikbaar en steeds meer eenheden kunnen de noodzakelijke opleidings- en trainingsprogramma's niet volledig doorlopen. Dit is een zorgwekkende situatie, zeker nu de internationale veiligheidssituatie is verslechterd.

Om de trend te keren zal de minister van Defensie de organisatie op orde moeten brengen en de ambities en het beschikbare budget beter met elkaar in balans. De realisatie van de defensiedoelstellingen zal echter pas duurzaam verbeteren als er méér verandert. Defensie moet scherper keuzes maken en gericht en zakelijker gaan werken aan het verhogen van de gereedheid van eenheden en aan de benodigde innovatie.

Inzetbaarheid krijgsmacht afgenomen

De inzetbaarheid van de krijgsmacht is de afgelopen jaren afgenomen. De minister van Defensie geeft in een bijlage bij het jaarverslag over 2015 voor het eerst aan dat de krijgsmacht niet volledig kan voldoen aan de doelstelling om het Nederlandse en het bondgenootschappelijke grondgebied te verdedigen. De gegevens uit eerdere jaarverslagen van het Ministerie van Defensie laten zien dat er sprake is van een trend (zie figuur 1).

In 2015 behaalde 59% van de eenheden de gestelde operationele doelen.



Figuur 1 Mate waarin eenheden voldoen aan de doelen voor operationele gereedheid

De minister van Defensie is zich ervan bewust dat tegelijkertijd de behoefte aan een effectieve, parate krijgsmacht groot is, zeker tegen de achtergrond van de actuele internationale veiligheids-situatie. Er is een groeiende diversiteit aan dreigingen en crises (Defensie, 2016a). De teruglopende inzetbaarheid van de krijgsmacht is in dit licht een zorgwekkend gegeven. Doordat minder krijgsmachteenheden voldoen aan de gereedheidsdoelstellingen, kan Nederland minder snel inspelen op nieuwe dreigingen. Ook kan Nederland een kleiner scala aan missies aan en deze missies minder lang volhouden.

De NAVO is in haar voorlopige beoordeling van de Nederlandse krijgsmacht dan ook kritisch. Gezien de veiligheidssituatie moet de krijgsmacht sneller, zelfstandiger en in een hoger geweld-spectrum tot inzet kunnen overgaan dan waartoe zij op dit moment in staat is (Defensie, 2016b).

Onderhoudsproces materieel niet op orde

De gereedheid van de krijgsmachteenheden wordt in belangrijke mate belemmerd doordat veel materieel niet (tijdig) beschikbaar is, bijvoorbeeld doordat het voor onderhoud langdurig uit de roulatie is. Het materieel dat wél functioneert zet het Ministerie van Defensie met voorrang in bij missies. Voor veel eenheden blijft er zodoende te weinig werkend materieel achter om de reguliere trainingen te kunnen afwerken.

De problemen met het materieel bestaan al jaren. Belangrijkste oorzaak is het ontbreken van een langetermijnperspectief in het materieelonderhoud. Zo heeft het Ministerie van Defensie voor veel wapensystemen geen actuele onderhoudsplannen die als basis kunnen dienen voor het onderhoudsproces. Ook weet het ministerie onvoldoende welke reserveonderdelen op een bepaald moment nodig zullen zijn en wat de levertijden daarvan zijn. Door het gebrekkige inzicht in het onderhoudsproces zijn de ramingen die binnen het ministerie worden opgesteld voor de exploitatie van het materieel weinig robuust.

Omdat het Ministerie van Defensie traag, zonder prioriteiten te stellen en onvoldoende gecoördineerd werkt aan verbeteringen van de inzetbaarheid van het materieel, kwalificeren wij de problematiek rond de logistieke keten van reserveonderdelen dit jaar als een ernstige onvolkomenheid.

Onvoldoende ondersteunende capaciteit door eenzijdige bezuinigingen

In de achtereenvolgende bezuinigingsrondes van de afgelopen jaren heeft het Ministerie van Defensie ervoor gekozen om zoveel mogelijk gevechtskracht (oftewel operationele capaciteit) in stand te houden. Er is vooral bezuinigd op ondersteunende capaciteit, zoals gevechtsondersteunende eenheden, transportcapaciteit, staven van krijgsmachtonderdelen en IT-capaciteit. Het gevolg is dat een aanzienlijke onbalans in de organisatie is ontstaan: de inkoopcapaciteit van het

departement is niet toereikend om geplande investeringen op tijd te realiseren, de staven van de krijgsmachtonderdelen zijn te klein om het onderhoudsproces goed te organiseren en op het terrein van de IT is sprake van veel achterstallig onderhoud.

Te weinig investeringsbudget voor nieuw, geavanceerd materieel

Om te kunnen beschikken over een moderne krijgsmacht zal Nederland niet alleen moeten werken aan het verbeteren van de *gereedheid* (en dus aan het onderhoud van materieel), maar ook aan het tijdig *vervangen en vernieuwen* van materieel. In de afgelopen jaren is echter veel minder geïnvesteerd in het verbeteren van het materieel dan beoogd. Verschillende verwervingsprojecten zijn vertraagd of doorgeschoven naar latere jaren.

Tegelijkertijd blijkt nu dat benodigde investeringen voor het vervangen van bestaande wapensystemen te laag zijn geraamd. Het huidige investeringsbudget van Defensie is waarschijnlijk niet toereikend om de huidige wapensystemen te kunnen vervangen en waar nodig te vernieuwen.

Aanbevelingen

Realiseren van de *huidige* ambities die Nederland heeft met de krijgsmacht is met het huidige Defensiebudget niet mogelijk. Met extra geld alleen zijn de problemen niet op te lossen.

De minister van Defensie zal - meer dan tot nu toe - scherpe keuzes moeten maken om én de *gereedheid* te vergroten én in voldoende mate te innoveren. Wij bevelen de minister van Defensie aan in het bijzonder keuzes te maken op de volgende terreinen.

A. Van welke eenheden moet de gereedheid met voorrang worden verbeterd?

Het is niet realistisch om te verwachten dat de gereedheid van alle eenheden op korte termijn kan worden verbeterd. Het lijkt verstandig om met voorrang de gereedheid van die eenheden te verbeteren die de komende jaren naar verwachting zullen worden ingezet, afgaand op een analyse van de veiligheidssituatie en internationale toezeggingen.

B. Hoe kunnen de zaken intern op orde worden gebracht?

Het Ministerie van Defensie zal gericht moeten gaan werken aan het verbeteren van de gereedheid van de eenheden. Daarvoor is het volgens ons in de eerste plaats van belang dat Defensie met meer prioriteit werkt aan de ernstige onvolkomenheid in de logistieke keten voor reserveonderdelen. Aan activiteiten waarvan niet duidelijk is of zij bijdragen aan een beter onderhoudsproces en een hogere gereedheid van eenheden, zou het ministerie niet langer prioriteit moeten geven. In de tweede plaats is het van belang dat er wordt gekozen voor een heldere taakverdeling aan de hand van zakelijke, functiegerelateerde criteria. Op dit moment is op veel terreinen onduidelijk wie waarop aanspreekbaar is.

C. Hoe moeten de operationele en ondersteunende capaciteiten weer in balans worden gebracht?

Met de nota In het belang van Nederland zijn de ambities van de krijgsmacht en de mogelijkheden die te realiseren weliswaar dicht bij elkaar gebracht, maar nog niet met elkaar in balans (Algemene Rekenkamer, 2013). De huidige onbalans is van zodanige orde dat een hernieuwd middellangetermijnperspectief nodig is waarbij Defensie, scherper dan in het verleden, moet borgen dat Defensie als geheel zodanig kan functioneren dat het de (bij)gestelde ambities kan realiseren. Daarbij is het van belang dat de minister van Defensie (a) vertrekt vanuit een toekomstvisie op de gewenste operationele capaciteiten; (b) gericht nagaat wat nieuwe dreigingen en nieuwe technologieën betekenen voor de benodigde capaciteiten; (c) bewaakt dat de ondersteunende capaciteiten in balans zijn met de operationele capaciteiten; (d) niet alleen de benodigde materiële uitgaven in beschouwing neemt, maar ook de benodigde personele uitgaven.

Verder in het rapport

Bovenstaande conclusies werken wij verder uit in de volgende hoofdstukken:

- **Beleidsresultaten (hoofdstuk 3):** hierin vindt u ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan ook nader in op de gereedheid van de krijgsmachteenheden.
- **Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4):** hierin geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie en de totstandkoming van bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Wij zijn van oordeel dat het Ministerie van Defensie in 2015 heeft voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van vijf onvolkomenheden, waarvan één ernstig.
- **Financiële informatie (hoofdstuk 5):** hierin geven we ons oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie. Wij zijn van oordeel dat de financiële informatie op totaalniveau rechtmatig is, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van het totaal van de verplichtingen en in het totaal van de uitgaven.
- **Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6):** hierin vatten wij de reactie samen die wij op 25 april 2016 ontvingen van de minister van Defensie.

2 Feiten en cijfers

De Nederlandse krijgsmacht heeft drie hoofdtaken:

- bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, inclusief het Caribische deel van het Koninkrijk;
- bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2015 uitgaven gedaan voor € 7.815,8 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 9.053,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 435,0 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van Defensie betreffen 3,28% van de totale rijksuitgaven.

Tabel Ministerie van Defensie in cijfers (in miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	7.549,8	7.678,1	9.053,1
Uitgaven	7.702,1	7.787,8	7.815,8
Ontvangsten	308,5	291,1	435,0
Fte	59.445	58.016	56.458

Defensie had voor 2015 begroot om € 8.000,4 miljoen uit te geven. De gerealiseerde uitgaven zijn € 184,5 miljoen lager. Dit komt vooral doordat Defensie € 206,9 miljoen minder heeft uitgegeven dan begroot op artikel 6, het begrotingsartikel waarop de investeringen staan geboekt. In § 4.3.1 gaan we hier nader op in.

Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten ernaar streven hun uitgaven aan Defensie te laten toenemen tot 2% van het bruto binnenlands product (bbp). De Nederlandse uitgaven aan Defensie zitten daar ruim onder.

Het Ministerie van Defensie is in 2015 begonnen met de verwerving van de eerste F-35-toestellen (Joint Strike Fighters) die ons land heeft besteld. De veranderende dollarkoers zorgt voor een financieel vraagstuk. Een ander omvangrijk verwervingstraject betreft de mogelijke vervanging van de onderzeeboten. Defensie heeft daarvoor een zogenoemde A-brief, de eerste stap in het formele wervingstraject, in voorbereiding. Beide verwervingstrajecten volgen wij.

3 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk vermelden wij de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. We gaan in op de gereedheid van eenheden binnen de krijgsmacht en we geven een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Defensie.

3.1 Gereedheid van eenheden

In de nota *In het belang van Nederland* (Defensie, 2013) heeft de minister van Defensie de doelen voor de inzetbaarheid van de krijgsmacht geformuleerd. Deze inzetbaarheidsdoelstellingen markeren welke typen missies en taken de krijgsmacht moet kunnen uitvoeren. Op basis van de inzetbaarheidsdoelstellingen heeft Defensie bepaald hoeveel eenheden in een jaar operationeel gereed moeten zijn om aan de inzetbaarheidsdoelstellingen te kunnen voldoen. Zo is bepaald dat van de 3 luchtmobiele bataljons er gedurende een jaar altijd één operationeel gereed dient te zijn en van de 17 Chinook transporthelikopters dienen er 6 operationeel gereed te zijn. Van ongeveer 75 typen eenheden neemt de minister jaarlijks de doelen voor de operationele gereedheid op in de begroting en in het jaarverslag.

Gereedheid van eenheden afgelopen jaren afgenomen

Wanneer we de informatie over de operationele gereedheid van typen eenheden uit drie opeenvolgende jaarverslagen van het Ministerie van Defensie met elkaar vergelijken, blijkt dat een steeds kleiner deel van de eenheden in staat is de doelstellingen te realiseren. In 2013 had 77% van de typen eenheden de operationele doelstelling gehaald. In 2015 was dit percentage gezakt naar 59%.

In een bijlage van het jaarverslag 2015 meldt de minister dat Defensie voor het eerst niet volledig kan voldoen aan de eerste inzetbaarheidsdoelstelling van de krijgsmacht, te weten de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk. Zij geeft daarbij aan dat diverse eenheden niet volledig operationeel gereed zijn, terwijl de verwachtingen van de NAVO juist zijn toegenomen.

Gereedheid vooral bij landmacht en luchtmacht niet toereikend

Voorals bij de landmacht en de luchtmacht heeft een groot deel van de eenheden de gereedheidsdoelstellingen niet gehaald. Binnen de landmacht concentreren de problemen zich bij de eenheden gericht op de grondgebonden luchtverdediging en bij de zogenoemde *combat service support*-eenheden (waaronder de eenheden die verantwoordelijk zijn voor het transport).

De belangrijkste oorzaak van de niet toereikende gereedheid vormt bij deze eenheden de beperkte beschikbaarheid van materieel.

Een gemechaniseerd en een luchtmobiel bataljon staan weliswaar als operationeel gereed vermeld, maar kennen wel beperkingen. Bij het luchtmobiele bataljon was er een tekort aan materiaal als nachtzichtkijkers, wapens en voertuigen. Bij het gemechaniseerde bataljon was sprake van een tekort aan onderofficieren en waren weinig voertuigen inzetbaar.

Verder heeft een gemechaniseerd bataljon zijn voertuigen moeten inleveren ten gunste van andere bataljons. Vervangende voertuigen waren niet voorhanden. Het bataljon is overgegaan tot het trainen voor optreden te voet, zo meldt de minister in haar jaarverslag over 2015.

Bij de luchtmacht voldeed van de helikoptereenheden in 2015 alleen de Chinook-eenheid aan de gereedheidsdoelstelling. Voor de F-16's was geen enkele eenheid volledig operationeel gereed. De inzet tegen IS vereiste dusdanig veel vliegreuren dat er te weinig vliegreuren over bleven voor het opleidings- en trainingsprogramma. Als gevolg daarvan waren de bemanningen van de F-16's niet voldoende getraind voor het volledige spectrum aan missies.

Verder vormt net als bij de landmacht ook bij de luchtmacht de beperkte beschikbaarheid van materieel een belangrijke oorzaak van de niet-toereikende gereedheid.

3.2 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De totstandkoming van de onderzochte onderdelen van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Defensie verliep ordelijk, is grotendeels controleerbaar, maar de uniformiteit ervan is beperkt. De verantwoording over de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De informatie die het jaarverslag biedt over de gereedheid van eenheden is gebaseerd op gegevens over de materiële gereedheid, de personele gereedheid en de geoefendheid van eenheden. Wat de materiële en personele gereedheid betreft heeft Defensie de wijze waarop de informatie tot stand komt beschreven. Het Ministerie van Defensie werkt nog steeds aan een beschrijving voor de totstandkoming van de informatie over de geoefendheid.

De uniformiteit van de informatie is naar ons oordeel nog te beperkt, vooral waar zij betrekking heeft op de materiële gereedheid. Dit komt deels doordat nog niet alle eenheden zijn aangesloten op de voorgeschreven basisadministratie. Daarnaast speelt mee dat binnen het Ministerie van Defensie niet overal hetzelfde geautomatiseerde rapportagesysteem wordt gebruikt.

4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt. Op verzoek van de Tweede Kamer gaan we daarnaast in op het Budget Internationale Veiligheid.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie voldoen in 2015 aan de gestelde eisen, met uitzondering van vijf onvolkomenheden, waarvan één ernstige onvolkomenheid. Twee onvolkomenheden zijn in 2015 opgelost.

Onderwerp	2013	2014	2015
Financieel beheer bij de Bestuursstaf	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Financieel beheer bij het Commando DienstenCentra	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Financieel beheer bij de Defensie Materieel Organisatie	onvolkomenheid		
Financieel beheer bij de luchtmacht	onvolkomenheid		
Financieel beheer bij de marine	onvolkomenheid		
Kwaliteit personeelsdossiers	onvolkomenheid	opgelost	
Logistieke keten reserveonderdelen		onvolkomenheid	ernstige ovk.
Implementatie ERP-systeem		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Verplichtingenbeheer		onvolkomenheid	onvolkomenheid
IT-beheer		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Autorisatiebeheer		onvolkomenheid	onvolkomenheid

Het bovenstaand overzicht vertoont het verloop van de onvolkomenheden in de tijd. Hiernaast treft u verderop in het rapport de aandachtspunten aan.

4.1.1 Opgeloste onvolkomenheden

Financieel beheer bij Bestuursstaf

De concerncontroller heeft in 2015 actief gewerkt aan de probleempunten in het financieel beheer en heeft de voortgang van relevante activiteiten gevolgd. Daarnaast bewaakt het

Financieel Administratie- en Beheerkantoor van het ministerie systematisch de kwaliteit van de uitgevoerde beoordeling van ontvangen facturen. Knelpunten in het betalingsproces worden nu eerder gesignaleerd en aangepakt.

Financieel beheer bij Commando DienstenCentra

Voor sommige diensten, zoals bepaalde medische verrichtingen en het transport van materieel per spoor, hanteert het Commando DienstenCentra een afwijkende procedure om zekerheid te verkrijgen over de juistheid van de ontvangen facturen. Vorig jaar constateerden wij dat het Commando DienstenCentra te weinig actie ondernam wanneer bleek dat de kwaliteit van de onderbouwing van gefactureerde bedragen onvoldoende was. Het Ministerie van Defensie heeft deze problemen in 2015 nader onderzocht en met de betreffende dienstverleners zijn de afspraken over het indienen van facturen en controle daarvan verduidelijkt. Verder is het beoordelingsproces voor medische facturen beschreven en uitgewerkt.

4.2 Onvolkomenheden

4.2.1 Ernstige problemen in logistieke keten voor reserveonderdelen

Net als in voorgaande jaren stonden in 2015 veel voertuigen van Defensie stil en bleven helikopters aan de grond doordat het ministerie het onderhoudsproces (en met name de daarvoor benodigde beschikbaarheid van reserveonderdelen) niet op orde heeft. Om de gereedheid van de eenheden te verbeteren zal het ministerie het onderhoudsproces moeten verbeteren. Hieraan wordt gewerkt, maar dit gaat traag, krijgt te weinig prioriteit en gebeurt onvoldoende gecoördineerd. Om deze redenen kwalificeren wij de geconstateerde problemen als een ernstige onvolkomenheid.

Groot deel Defensiematerieel niet of slechts beperkt beschikbaar

Een aanzienlijk deel van de eenheden heeft in 2015 niet de beoogde doelen gehaald voor operationele gereedheid. De belangrijkste belemmerende factor voor het behalen van deze doelen betreft de beschikbaarheid van het materieel. Een aanzienlijk deel van het materieel staat stil of kan slechts een deel van de taken uitvoeren. Het materieel dat wel functioneert, zet Defensie met voorrang in bij missies. Hierdoor is de beschikbaarheid van materieel voor oefeningen en missievoorbereiding beperkt.

Onderhoudsproces al geruime tijd niet op orde

De hiervoor beschreven problematiek bestaat al verscheidene jaren. Ze wordt vooral veroorzaakt doordat Defensie het onderhoudsproces veelal benadert vanuit een korte termijnperspectief:

- Bij de verwerving van nieuw materieel houdt het Ministerie van Defensie te weinig rekening met de exploitatie en het uit te voeren onderhoud. Zo zijn voor verschillende wapensystemen in de verwervingsfase te kleine pakketten reserveonderdelen besteld.
- Het Ministerie van Defensie heeft vaak onvoldoende inzicht in de benodigde reserveonderdelen en de levertijden daarvan. De afgesloten contracten met leveranciers zijn dan niet goed afgestemd op de te verwachten behoefte.
- Voor veel wapensystemen beschikt Defensie niet over actuele onderhoudsplannen die als basis kunnen dienen voor het uit te voeren onderhoud. Dit geldt ook voor nieuw ingevoerde systemen zoals de patrouillevaartuigen.

De gevolgen van de tekortkomingen in het onderhoudsproces zijn ingrijpend. Door een gebrek aan reserveonderdelen moet de marine bijvoorbeeld veel onderdelen uit een fregat halen dat in onderhoud gaat, om de andere fregatten te kunnen blijven inzetten. Hiermee is schaarse onderhouds capaciteit gemoeid. Bij de landmacht staan veel voertuigen stil doordat onderdelen ontbreken. Verder zijn door het gebrekkig inzicht in het onderhoudsproces de opgestelde ramingen voor de exploitatie van materieel weinig robuust.

Goed voorbeeld

Voor sommige wapensystemen werkt Defensie gericht aan een structurele verbetering van het onderhoudsproces. Bij de luchtmacht is bijvoorbeeld de afdeling Programma Management ingericht. Deze afdeling is verantwoordelijk gesteld voor de beschikbaarheid van helikopters en vliegtuigen en beschikt over de daarvoor benodigde bevoegdheden. Voor onder meer de Chinook is een nieuw prestatiegericht contract voor reserveonderdelen afgesloten. Dit contract regelt een snellere levering van een deel van de benodigde reserveonderdelen.

Vorig jaar hebben wij aandacht gevraagd voor de problemen in het onderhoudsproces. We constateerden dat Defensie de problemen wel onderkende, maar dat het werken aan verbeteringen werd bemoeilijkt door hoge ambities en een veelheid aan verandertrajecten. We gaven de minister van Defensie in overweging het personeel voor onderhoud en materieel-logistiek minder te belasten en de kwaliteit van de onderhoudsplannen centraal te gaan monitoren. De minister gaf aan dat er gericht werd gewerkt aan het verbeteren van de logistieke keten als geheel. Onze aanbeveling om de kwaliteit van onderhoudsplannen te gaan monitoren nam zij over.

Eerste verbeteracties: instandhoudingsanalyses voor drie wapensystemen

Het Ministerie van Defensie heeft in 2015 een interne analyse van de problematiek afgerond. De uitkomsten van deze analyse kwamen grotendeels overeen met die van ons onderzoek.

Het onderzoeksrapport bevatte heldere conclusies en aanbevelingen. In reactie op de betreffende rapportage en onze aanbevelingen is het ministerie nu begonnen om voor drie wapensystemen een zogenoemde instandhoudingsanalyse uit te voeren. Men streeft ernaar vóór het eind van 2018 voor de meeste wapensystemen een dergelijke analyse uit te voeren.

Daarnaast werken Defensieonderdelen op sommige terreinen zelf aan verbeteringen. Door een gebrek aan capaciteit in combinatie met een onvoldoende scherpe prioriteitstelling en coördinatie is de voortgang vooralsnog echter beperkt.

Aanpak niet in verhouding met ernst problemen: ernstige onvolkomenheid

De door het Ministerie van Defensie ingezette verbeteracties staan volgens ons niet in verhouding tot de aard en ernst van de geconstateerde problemen. De ingrijpende gevolgen van de ontoereikende beschikbaarheid van materieel rechtvaardigen een gerichtere en daadkrachtigere aanpak. Gezien het langdurige en structurele karakter van de problemen in het onderhoudsproces, de directe gevolgen voor de operationele gereedheid en de beperkte inspanningen die Defensie in 2015 heeft geleverd om de problemen aan te pakken, kwalificeren wij de tekortkomingen in de logistieke keten voor reserveonderdelen als een ernstige onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om gericht, gecoördineerd en met prioriteit uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit het interne onderzoek dat haar ministerie heeft verricht naar de tekortkomingen in het onderhoudsproces. Rond de zomer van 2016 gaan we na welke voortgang Defensie heeft geboekt. We zullen hierover rapporteren in onze brief bij de defensiebegroting voor 2017.

4.2.2 Lage kwaliteit gegevens in het Enterprise Resource Planning systeem

In 2005 is het Ministerie van Defensie begonnen met de overstap naar één geïntegreerd systeem voor alle materieel-logistieke en financiële processen binnen het ministerie: een Enterprise Resource Planning (ERP) systeem. De afgelopen jaren zijn bij de overgang van de oude systemen naar het nieuwe ERP-systeem deels vervuilde gegevens van artikelen overgezet. Het gaat om gegevens over bijvoorbeeld de prijs per eenheid van te bestellen producten, de verpakkingseisen of de gebruiksduur. Door de vervuilde gegevens liepen bestelorders vast en werden werkprocessen rond het onderhoud, het transport en de opslag van materieel belemmerd. In 2015 is de voorraad te schonen gegevens niet wezenlijk geslonken. Wel heeft Defensie de problemen meer diepgaand geanalyseerd en is een plan opgesteld om de opleidingen op het gebied van ERP beter te laten aansluiten op de behoefte van medewerkers en bij de wijze waarop ERP binnen het ministerie wordt gebruikt.

Hoeveelheid foutieve gegevens nog niet geslonken

Om de fouten in de gegevens te herstellen heeft Defensie eind 2014 het project Get Clean afgerond. Na afronding van dit project bleven begin 2015 circa 12.000 artikelen over waarvan de gegevens nog niet op orde waren. Het betrof artikelen waarbij diverse kenmerken foutief waren weergegeven, waardoor verschillende bedrijfsvoeringsprocessen belemmerd werden: het inkoopproces, het transport en het onderhoud. Van ruim 7.000 artikelen werden de gegevens in 2015 alsnog 'geschoond'. Er kwamen in het afgelopen jaar echter ook ruim 6.000 nieuwe artikelen bij waarvan de gegevens niet klopten. Deze toename werd veroorzaakt door migratietrajecten en het aanscherpen van de eisen voor de inrichting van de informatiesystemen. Per saldo is het aantal te schonen artikelen in 2015 dus niet substantieel geslonken.

Problemen meer diepgaand geanalyseerd

Defensie heeft de problemen met de kwaliteit van gegevens in 2015 meer diepgaand geanalyseerd. Uit deze analyse bleek dat nog onvoldoende duidelijk is welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van gegevens en welke functionarissen verantwoordelijk zijn voor welk deel van de gegevens. Om deze problemen op te pakken is eind 2015 een nieuw verbeterprogramma opgestart.

Nieuwe opleidingen in ontwikkeling

Een ERP-systeem vraagt specifieke kennis van de mensen die ermee werken. Dat komt doordat ERP een geïntegreerd systeem is: mutaties in het ene deelsysteem werken door in andere deelsystemen. Vorig jaar constateerden wij dat het aanbod van ERP-opleidingen onvoldoende aansloot op de behoefte van de gebruikers. Hierdoor werd het systeem soms gevuld met onjuiste gegevens, wat tot gevolg had dat er bij processen verderop in de keten knelpunten ontstonden. Defensie heeft in 2015 een visiedocument voor de benodigde opleidingen opgesteld en een plan om twee nieuwe belangrijke kennisproducten te ontwikkelen, waaronder ketengericht trainen. De uitvoering van het plan moet nog gestalte krijgen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om een duidelijke planning op te stellen voor het op orde brengen van de kwaliteit van de gegevens in ERP en de voortgang hiervan te monitoren.

4.2.3 Nog geen volledig inzicht in contractuele verplichtingen

Het Ministerie van Defensie heeft in 2015 verbeteringen in het verplichtingenbeheer doorgevoerd. De dienstonderdelen legden de aangegane verplichtingen echter nog onvoldoende juist, volledig en tijdig vast. Daardoor had het ministerie in 2015 geen volledig inzicht in de

contractuele verplichtingen en heeft het overschrijdingen van in totaal € 351,6 miljoen niet tijdig gemeld aan het parlement. De belangrijkste oorzaak van het probleem is het ontbreken van een goede departementsbrede bewakingsfunctie op de registratie van verplichtingen.

Ondanks verbeteringen nog veel controles en correcties nodig

Defensie heeft diverse knelpunten in het verplichtingenbeheer in 2015 verholpen. Zo is een nieuwe werkwijze geïntroduceerd voor het vastleggen van meerjarige contracten. De verbeteringen hebben geleid tot een afname van de aantallen nieuwe contracten die foutief zijn geboekt.

Voor de contracten die via het ERP-systeem worden betaald waren ook in 2015 veel handmatige controles achteraf nodig, omdat het ministerie de aangegane verplichtingen gedurende het jaar niet juist en volledig had vastgelegd.

Na de laatst geautoriseerde begroting (de tweede supplettoire begroting van 2015) heeft Defensie nog omvangrijke verplichtingen geboekt met een beleidsmatig karakter. Deze overschrijdingen van in totaal € 351,6 miljoen zijn niet per brief aan het parlement gemeld. Dat is in strijd met de rijksbegrotingsvoorschriften en daarmee onrechtmatig (zie hoofdstuk 5). Zou het Ministerie van Defensie zijn verplichtingenbeheer beter op orde hebben gehad, dan hadden deze overschrijdingen grotendeels nog in de tweede supplettoire begrotingswet als mutatie meegenomen kunnen worden.

Daarnaast heeft Defensie de per jaareinde openstaande verplichtingen, evenals over 2014, moeten corrigeren om tot een goedkeurende controleverklaring te komen. Deze correctie had een omvang van in totaal € 107 miljoen. In 2014 moest Defensie voor € 85 miljoen corrigeren.

De belangrijkste oorzaak voor de geconstateerde problemen betreft het ontbreken van een goede bewakingsfunctie op de registratie van verplichtingen.

Projectadministratie verwerving F-35 in 2015 onder de maat

In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben wij het belang van een goede projectadministratie voor het verplichtingenbeheer bij grote en langdurige projecten benadrukt. We hebben daarbij de verwerving van de F-35 (Joint Strike Fighter) als voorbeeld genoemd. Zoals de minister van Defensie aan de Tweede Kamer heeft gemeld vertoonde de projectadministratie van dit verwervingsproject tekortkomingen (Defensie & EZ, 2015). De projectadministratie was gedurende het jaar niet bij. Contracten ter waarde van circa € 100 miljoen waren niet juist en niet tijdig in de administratie verwerkt. Daarmee kon Defensie gedurende het jaar niet goed nagaan

of nieuwe verplichtingen nog binnen de door het parlement geautoriseerde budgetten vielen. Ook liep Defensie het risico dat het afspraken richting leveranciers niet tijdig nakwam. In de loop van 2015 zijn door Defensie verschillende verbeteringen doorgevoerd: diverse gegevensbronnen zijn aan elkaar gekoppeld, achterstallige boekingen zijn weggewerkt en de administratieve organisatie is beschreven.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om departementsbreed de bewakingsfunctie op verplichtingen te versterken, zodat ook gedurende het jaar volledig inzicht bestaat in de contractuele verplichtingen.

4.2.4 Continuïteit IT nog kwetsbaar

Veel activiteiten van Defensie, zoals het onderhoud van materieel en de voorbereiding van missies, steunen op IT-voorzieningen. Ernstige incidenten in 2014 maakten duidelijk dat de continuïteit van deze voorzieningen bij Defensie onvoldoende was gewaarborgd. Defensie heeft de situatie rond de IT in 2014 extern laten onderzoeken en is op basis van de resultaten in 2015 voortvarend aan de slag gegaan. Er zijn maatregelen voor de korte termijn getroffen (het 'pleisters plakken') en er is een traject in gang gezet voor de middellange termijn. Dit laatste traject moet leiden tot een nieuwe basisinfrastructuur voor de IT. De kortetermijnmaatregelen vorderen, maar zijn nog niet afgerond. De bijkomende kosten voor het realiseren van een nieuwe basisinfrastructuur zijn aanzienlijk en vormen mogelijk een veelvoud van de tot nu toe geraamde investeringskosten.

Aanpak urgente risico's nog niet afgerond

Het Ministerie van Defensie heeft in 2014 de dertien meest urgente continuïteitsrisico's in de IT geselecteerd. Het plan was deze risico's in 2015 aan te pakken in het traject 'pleisters plakken'. Niet alle uit te voeren acties zijn bij aanvang concreet en eenduidig geformuleerd. Hierdoor is het lastig om vast te stellen of de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en of het ministerie de continuïteitsrisico's inmiddels beheerst.

Wij constateren dat het ministerie een aanzienlijk deel van de voorgenomen activiteiten heeft uitgevoerd. Zo is de geheugencapaciteit van de computers bij Defensie uitgebreid en is de noodstroomvoorziening van een datacenter vervangen. Sommige activiteiten zijn echter vertraagd en de aanpak van enkele urgente risico's is doorgeschoven naar de middellange termijn.

Samenwerking uitvoerende organisatieonderdelen verbeterd

Defensie heeft in 2014 een visie op de IT opgesteld. In 2015 is deze visie uitgewerkt in een zogenoemd 'High Level'-ontwerp. Als uitvloeisel daarvan lopen er op dit moment twee belangrijke programma's binnen Defensie: *Masterplan IT* en *Grensverleggende IT*. Het programma *Masterplan IT* richt zich onder meer op het beheer van de nieuwe IT en de samenwerking met de markt die daaraan inherent is. Met de tot nu toe uitgevoerde maatregelen in het kader van het programma *Masterplan IT* is gezorgd voor een soepelere samenwerking met en tussen de uitvoerende IT-organisaties binnen Defensie en voor beter zicht op de lopende projecten. Ook is een start gemaakt met het inlopen van het achterstallig onderhoud van de IT.

Bijkomende kosten voor vernieuwing IT aanzienlijk

Met het programma *Grensverleggende IT* wil het ministerie een basisinfrastructuur realiseren voor de werkplek-IT op het departement, voor de digitale gegevensuitwisseling met externe partijen en voor de IT die wordt gebruikt bij de inzet van Defensie. Voor het bouwen van deze infrastructuur is een reservering in de begroting opgenomen van € 40 miljoen (Defensie, 2015a). Defensie heeft op dit moment nog geen inzicht in de exacte investeringskosten. Dit inzicht zal tijdens de verwervingsfase worden opgebouwd.

Naast investeringskosten brengt een zorgvuldige transitie van de oude naar de nieuwe systemen aanvullende kosten met zich mee. Het gaat om kosten voor de transformatie, voor het onderhoud van de oude én de nieuwe IT tijdens de uitvoering van het programma, voor het uitfaseren van oude IT-systemen en voor extra continuïteitsmaatregelen gedurende de looptijd van het programma. Deze bijkomende kosten zijn naar verwachting aanzienlijk en kunnen een veelvoud van de investeringskosten bedragen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan:

- De korte termijnmaatregelen met de nodige urgentie af te ronden en na te gaan of de genomen continuïteitsmaatregelen de risico's goed afdekken.
- Een integraal kostenoverzicht (investerings- en additionele kosten) en een realistische planning op te stellen voor de realisatie van de nieuwe IT, zodat goed kan worden gestuurd op het IT-vernieuwingsprogramma.

4.2.5 Autorisatiebeheer verbeterd maar nog niet op orde

Defensiemedewerkers behoren toegang te hebben tot uitsluitend die informatie die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Er bestaat binnen Defensie onzekerheid over de

vraag of dit inderdaad het geval is. Om dit knelpunt structureel op te lossen heeft het ministerie in 2013 een plan opgesteld. Hoewel er in 2015 voortgang is geboekt, hebben niet alle Defensieonderdelen het plan volledig uitgevoerd. Een te gering bewustzijn van de veiligheidsrisico's en te weinig gevoel van urgentie in de organisatie vormen oorzaken van de vertraging.

Defensie beheert informatie over onder meer contracten met leveranciers en het personeel in diverse systemen. De informatie in deze systemen dient betrouwbaar te zijn. Op basis daarvan neemt het management immers beslissingen. Ook heeft een deel van deze informatie een vertrouwelijk karakter. Het is daarom belangrijk dat gebruikers uitsluitend toegang krijgen tot die (functionaliteiten van) systemen die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Te ruime toegangsrechten (autorisaties) vormen een bedreiging voor de bedrijfsvoering en de betrouwbaarheid van de informatie.

Bij Defensie was lange tijd sprake van een situatie waarin medewerkers vanuit uiteenlopende rollen die zij vervulden, op persoonlijke titel toegang konden krijgen tot systemen. Ook waren er verscheidene beheerders met te ruime bevoegdheden volgens hun functiebeschrijving. Het ministerie is in 2013 gestart met een actieplan om de autorisaties op orde te brengen. In het opgestelde plan is aangegeven dat Defensie autorisaties gaat koppelen aan een functie en niet meer aan een persoon. Volgens de initiële planning zouden de benodigde activiteiten eind 2014 zijn uitgevoerd.

De marine en de Marechaussee zijn het meest ver gevorderd met het doorvoeren van de benodigde aanpassingen. Zij gaan periodiek na of de gebruikersautorisaties in het materieellogistieke systeem niet conflicteren met de functies van deze gebruikers. Ook voor medewerkers met bevoegdheden om uitgaven te boeken en facturen te betalen voert het ministerie dergelijke controles uit.

Andere defensieonderdelen zijn echter aanmerkelijk minder ver. De trage voortgang wordt onder meer veroorzaakt door een gebrek aan gevoelde urgentie bij sommige Defensieonderdelen voor de veiligheidsrisico's die met te ruime autorisaties gepaard gaan. Voorts zijn verantwoordelijkheden voor het autorisatiebeheer in de organisatie onvoldoende duidelijk verdeeld.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan:

- de verantwoordelijkheden voor het autorisatiebeheer te verduidelijken, waaronder die voor oplevering van de producten uit het actieplan dat in 2013 is ingezet om de autorisaties op orde te brengen;

- ervoor zorg te dragen dat er bij de defensieonderdelen van het ministerie voldoende aandacht is voor de periodieke monitoring van de voortgang van het actieplan en de juiste toepassing van de autorisaties.

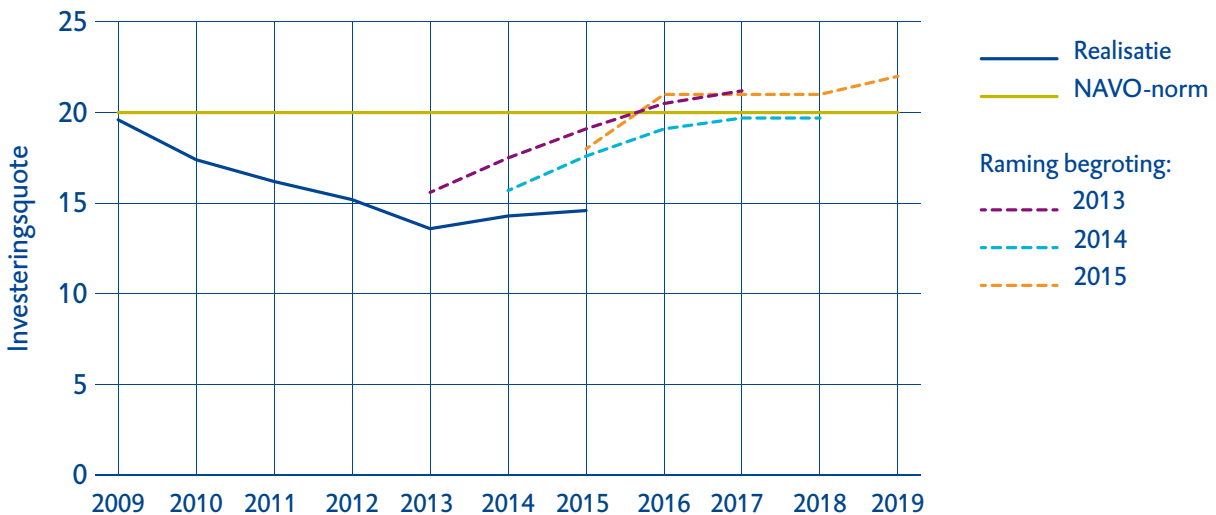
4.3 Aandachtspunten

4.3.1 Investerings nog steeds lager dan beoogd

In 2015 waren net als in voorgaande jaren de investeringsuitgaven aanzienlijk lager dan beoogd. Door jaar in jaar uit te weinig te investeren neemt de inzetbaarheid van de krijgsmacht af. Defensie heeft de oorzaken voor de structurele onderrealisatie het afgelopen jaar nader laten onderzoeken. Er zijn enkele verbeteringen doorgevoerd, maar een meer fundamentele verbeterslag is nodig.

Gerealiseerde investeringen € 207 miljoen lager dan begroot

In de begroting van 2015 verwachtte de minister van Defensie voor € 1.308 miljoen aan investeringen te gaan doen. Uiteindelijk is er € 207 miljoen minder gerealiseerd. De investeringsquote - het aandeel van de investeringen in de totale Defensie-uitgaven - is uitgekomen op 14,6%. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2014 toen de investeringsquote 14,3% bedroeg, maar nog fors onder de 20% die in NAVO-verband wordt nagestreefd.



Figuur 2 Gerealiseerde en geraamde investeringsquote (2009-2019)

Oorzaken onderrealisatie nader onderzocht

Gezien de grote financiële omvang van sommige investeringsprojecten en gezien de vele onzekerheden die zijn verbonden aan de planning van dergelijke projecten, is het niet vreemd dat de gerealiseerde investeringen afwijken van de begroting. Zorgwekkend is dat de realisatie sinds 2009 meermaals fors lager uitviel dan Defensie had begroot. Dit duidt op structurele problemen in de verwervingsketen.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2013 deden wij de minister van Defensie de aanbeveling om de oorzaken voor de achterblijvende investeringen te onderzoeken. De minister gaf destijds aan dat de belangrijkste oorzaken al bekend waren. In 2015 heeft zij toch een onderzoek naar de achterblijvende investeringen laten uitvoeren door een extern bureau. In het opgeleverde rapport, *Onderrealisatie investeringen* (Policy Research, 2015), wordt geconcludeerd dat de onderrealisatie van de investeringen een symptoom is van het tekort aan beheersbaarheid van de projectenportfolio. In het rapport wordt er onder meer op gewezen dat:

- er bij het Ministerie van Defensie beslissingen worden genomen over investeringen zonder dat voldoende inzicht bestaat in de volledige levenscyclus van een wapensysteem;
- er sprake is van een hoge mate van bureaucratie binnen het ministerie, waardoor verträgen niet flexibel zijn op te lossen;
- er bij het ministerie sprake is van een personeelstekort;
- er binnen het ministerie in onvoldoende mate een cultuur heerst van een lerende organisatie.

Eerste stappen gezet, meer fundamentele aanpak nodig

Op basis van aanbevelingen uit eerdere rapporten heeft de minister van Defensie stappen gezet. Zo voert het ministerie sinds kort bij het opstellen van het Defensie Investeringsplan een uitvoerbaarheidstoets uit waarin wordt bezien of de Defensie Materieel Organisatie beschikt over voldoende capaciteit om de verwervingsprojecten voor de komende jaren uit te voeren. Verder is het ministerie begonnen met het opstellen van een meerjarig beeld van de kas/verplichtingenstaat voor het investeringsprogramma.

Deze verbeteringen dekken de fundamentele oorzaken, die het rapport van Policy Research blootgelegde, nog niet af. Verder wordt er in dit rapport op gewezen dat in het verleden bij het Ministerie van Defensie onvoldoende is vastgelegd welk organisatieonderdeel verantwoordelijk was voor het uitvoeren van welke aanbeveling. Ook ontbrak een proactieve sturing op basis van tijdige en uniforme rapportages.

De minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de aanbevelingen uit het rapport te concretiseren in samenhang met andere initiatieven. Zij heeft toegezegd de Tweede Kamer hierover in het voorjaar van 2016, vóór de behandeling van het jaarverslag over 2015, te informeren (Defensie, 2015b).

4.3.2 Hardnekkige verstoringen bij afwikkeling van facturen via ERP

Steeds meer facturen wikkelt het Ministerie van Defensie af via het ERP-systeem. Dit verloopt echter problematisch. Hierdoor ontstaat het risico dat facturen onrechtmatig en/of niet tijdig worden betaald. De knelpunten zijn door het ministerie geïdentificeerd, maar worden door gebrekkige samenwerking en ontbreken van regie in de keten niet adequaat aangepakt.

Hardnekkige verstoringen in de keten

In 2015 is het gebruik van het ERP-systeem voor de afwikkeling van facturen binnen Defensie fors toegenomen. Het financieel belang van deze uitgaven in 2015 bedroeg € 384 miljoen en gaat naar verwachting de komende jaren verder toenemen. Deze afwikkeling van facturen in het ERP-systeem verloopt echter problematisch. De lage kwaliteit van gegevens in ERP (zie ook § 4.2.2) en een gebrek aan besef bij de dienstonderdelen dat zij onderdeel zijn van een keten, zijn hiervoor belangrijke oorzaken. Ook een verkeerde inrichting van het ERP-systeem speelt een rol. Verschillen tussen de bestelling en de factuur, zoals koersverschillen, worden bijvoorbeeld standaard op het verkeerde begrotingsartikel geboekt.

Gevolg is dat we in deze stroom van facturen veel fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid constateren (zie hoofdstuk 5). Verder vereist de tijdige betaling van de betreffende facturen veel handwerk omdat veel facturen blokkeren in de automatische factuurcontrole. Het systeem kan hierdoor de beoogde efficiencywinst nog niet verzilveren.

Defensie heeft de verschillende verstoringen in 2015 onderzocht. Zo zijn er ketenanalyses uitgevoerd naar de oorzaken van factuurblokkades. Uit de onderzoeken blijkt dat door gebrekkige samenwerking binnen de keten Defensie de oorzaken van de verstoringen in de keten niet adequaat aanpakt. De verantwoordelijkheid voor het juist functioneren van de totale keten is bovendien intern nergens belegd. Het ministerie heeft begin 2016 een projectgroep ingesteld om te komen tot structurele verbeteringen.

4.3.3 Budget Internationale Veiligheid

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar het Budget Internationale Veiligheid (BIV). Het BIV wordt begroot op artikel 1 van de defensiebegroting en wordt gedurende het jaar verdeeld over andere artikelen en begrotingen. Deze constructie leidt ertoe dat er geen zicht is op de relatie tussen het bestede geld en de gerealiseerde resultaten van het volledige BIV. Ook zien we dat het ministerie weinig voortgang heeft geboekt in het eenvoudiger maken van de verrekening die met het BIV moet plaatsvinden, wanneer Defensie extra uitgaven heeft gedaan voor het uitvoeren van missies.

Zicht op relatie tussen geld en resultaten verwatert gedurende begrotingsproces

Het kabinet-Rutte/Asscher heeft in 2012 het BIV ingesteld. Vanuit dit budget stelt het kabinet jaarlijks een bedrag van € 250 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van het beleid voor internationale veiligheid. De gedachte achter het BIV is dat een gezamenlijk budget de samenwerking tussen de betrokken ministeries versterkt.

Defensie begroot alle geplande uitgaven vanuit het BIV op artikel 1 van de begroting, het artikel voor de inzet van de krijgsmacht. Een deel van het BIV is bestemd voor de inzet van de krijgsmacht bij buitenlandse missies; dat deel blijft gedurende het begrotingsjaar staan op artikel 1. De andere delen van het BIV, zoals de bijdragen voor vredesopbouwactiviteiten, de bescherming van civiel personeel en ondersteunende activiteiten, boekt het Ministerie van Defensie gedurende het jaar over naar andere artikelen op de Defensiebegroting en naar artikelen op de begrotingen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en Buitenlandse Zaken (BZ). Door dit schuiven met bedragen is in de jaarverslagen van Defensie, BZ en BHOS niet meer in zijn totaliteit zichtbaar hoeveel geld er nu vanuit het BIV waaraan is besteed en met welk resultaat. De betrokken ministers stellen ook geen aanvullende rapportage op om dit vast te leggen.

Geen voortgang geboekt met vereenvoudigen verrekening missie-uitgaven

Vanuit het BIV worden de additionele uitgaven betaald die Defensie maakt voor het uitvoeren van missies. Deze extra kosten moet Defensie inzichtelijk maken om ze vervolgens te kunnen verrekenen met het BIV. Deze systematiek is niet nieuw; zij bestond al vóór de instelling van het BIV. In 2012 schreef de minister van Defensie aan de Tweede Kamer dat de systematiek complex was en dat het verrekenen daardoor soms niet, niet volledig of niet op de juiste wijze gebeurde. Als oplossing kondigde zij aan vanaf de begroting 2014 te gaan werken met tarieven voor de kosten van de inzet van de krijgsmacht (BZ & Defensie, 2012).

Wij constateren dat de minister van Defensie de afgelopen jaren geen werk heeft gemaakt van het opstellen en toepassen van dergelijke tarieven. Ook in 2015 zijn daardoor de additionele kosten niet eenvoudig zichtbaar te maken op basis van de financiële administratie van het ministerie. Zo zijn gegevens over gemaakte dienstreizen of verbruikte reserveonderdelen niet altijd te relateren aan een specifieke missie. Daarnaast zijn de gehanteerde prijzen in sommige gevallen verouderd of zelfs onjuist. Om de extra kosten toch te kunnen declareren moeten medewerkers handmatig gegevens uit systemen halen. Dit werk is tijdrovend en wordt vanwege de beperkte beschikbaarheid van personeel niet overal uitgevoerd. Het opstellen van (gevalideerde) tarieven kan de verrekening aanmerkelijk eenvoudiger maken.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan haar voornemen alsnog uit te voeren en te gaan werken met gevalideerde tarieven. Dit is een investering die zichzelf op termijn terugverdient in de vorm van het eenvoudiger en vollediger kunnen verrekenen van de extra uitgaven voor missies.

4.4 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Defensie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.

We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het [overzicht](#) op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van onrechtmatigheden in het totaal van de verplichtingen en in het totaal van de uitgaven. Daarmee samenhangend is op artikelniveau bij meerdere artikelen sprake van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de verplichtingen en uitgaven die de artikelgrens overschrijden.

De tolerantiegrens overschrijdingen zijn grotendeels veroorzaakt doordat Defensie, in strijd met de rijksbegrotingsvoorschriften, het parlement niet tijdig heeft ingelicht over verplichtingen en uitgaven die zorgden voor een overschrijding op het niveau van een begrotingsartikel. Wanneer Defensie dit wel had gedaan, dan zou sprake zijn geweest van een aanzienlijke daling van de omvang van het aantal fouten en onzekerheden in vergelijking met voorgaande jaren.

5.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Defensie is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van het totaal van de verplichtingen en in het totaal van de uitgaven voor een bedrag van respectievelijk € 368,8 miljoen en € 93,8 miljoen. De fouten in de verplichtingen worden voor € 351,6 miljoen veroorzaakt door het niet tijdig melden van beleidsmatige mutaties aan het parlement, bij de uitgaven is dit een bedrag van € 62,1 miljoen. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 545,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 4, 6, 7, 8 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 126,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 4, 6, 7, 8 en 11. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Defensie is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.1.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben bij 4 begrotingsartikelen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van verplichtingen en/of uitgaven geconstateerd in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Defensie die de artikelgrens overschrijden.

Fouten en onzekerheden in verplichtingen en uitgaven begrotingsartikel 4

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 4 Taakuitvoering luchtstrijdkrachten is overschreden. Het betreft een onrechtmatigheid van € 75,3 miljoen wegens het niet tijdig melden van beleidsmatige mutaties aan het parlement, zie ook § 4.2.3.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van de uitgaven op artikel 4 Taakuitvoering luchtstrijdkrachten is overschreden. Het betreft een fout van € 20,3 miljoen en een onzekerheid van € 6,1 miljoen in de deugdelijke weergave van de uitgaven. De fouten en onzekerheden zijn voornamelijk het gevolg van een verkeerde inrichting van het ERP-systeem. In § 4.3.2 gaan wij daar nader op in.

Fouten en onzekerheden in verplichtingen en uitgaven op begrotingsartikel 6

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 6 Investerings Krijgsmacht is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden voor een totaal van € 175,7 miljoen, waarvan € 166,4 miljoen wegens het niet melden van beleidsmatige mutaties aan het parlement, zie ook § 4.2.3.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 6 Investerings Krijgsmacht is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden voor een totaal van € 68,1 miljoen, waarvan € 62,1 miljoen wegens het niet melden van beleidsmatige mutaties aan het parlement, zie ook § 4.2.3.

Fouten en onzekerheden in verplichtingen op begrotingsartikel 7

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 6 Ondersteuning krijgsmacht door de Defensie Materieel Organisatie is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden voor een totaal van € 106,4 miljoen, waarvan € 94,4 miljoen wegens het niet melden van beleidsmatige mutaties aan het parlement, zie ook § 4.2.3.

Fouten en onzekerheden in uitgaven op begrotingsartikel 8

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 8 Ondersteuning krijgsmacht door Commando DienstenCentra is overschreden. Het betreft een onrechtmatigheid van € 9,8 miljoen en een onzekerheid over de rechtmatigheid van € 32,5 miljoen in de uitgaven. Deze zijn veroorzaakt doordat Defensie niet betaalde in overeenstemming met de contractvoorwaarden en doordat er onvoldoende informatie beschikbaar was over de geleverde prestaties.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van de uitgaven op artikel 8 Ondersteuning krijgsmacht door Commando DienstenCentra is overschreden. Het betreft een fout van € 34,8 miljoen en een onzekerheid van € 19,2 miljoen in de deugdelijke weergave van de uitgaven. Deze zijn voornamelijk het gevolg van een verkeerde inrichting van het ERP-systeem. In § 4.3.2 gaan wij daar nader op in.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 25 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie op dit rapport samengevat weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/2015-def. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie schrijft: “Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de resultaten van het Verantwoordingsonderzoek 2015. U constateert in uw onderzoek dat Defensie voor het eerst niet volledig kan voldoen aan de doelstelling om het Nederlandse en het bondgenootschappelijke grondgebied te verdedigen. Let wel, reeds eerder is (en bij herhaling) aangegeven dat de inzetbaarheidsdoelstellingen worden gehaald, máár met beperkingen. De effecten van taakstellingen uit het verleden in combinatie met het grote beroep op de krijgsmacht evenals de hogere NAVO-gereedheidseisen leiden tot die beperkingen en dus het niet volledig halen van de inzetbaarheidsdoelstellingen.

Alvorens er onbedoeld een verkeerde indruk wordt gewekt, hecht ik eraan om te benadrukken dat het niet volledig voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen dan wel het halen van die inzetbaarheidsdoelstellingen met beperkingen, nadrukkelijk niet betekent dat we niet meer in staat zouden zijn om het Nederlandse en het bondgenootschappelijke grondgebied te verdedigen.”

Dit doet volgens de minister uiteraard niets af aan het feit dat de beperkingen voortvarend ter hand moeten worden genomen en dat de minister onze zorgen om de materiële gereedheid van de krijgsmacht deelt.

Over de ernstige onvolkomenheid op het gebied van het onderhoudsproces van materieel vindt de minister dat zij al de nodige initiatieven heeft genomen om verbeteringen te bewerkstelligen en knelpunten op te lossen, onder meer met extra budget. Dat dit proces volgens ons traag verloopt, zonder de benodigde prioriteit en onvoldoende gecoördineerd, neemt de minister echter ter harte en zij neemt onze aanbevelingen onder A en B van hoofdstuk 1 over. Ze belooft waar nodig initiatieven te zullen versnellen dan wel versterken en aanvullende maatregelen te treffen. Ze zal de inspanningen ter verbetering van de inzetbaarheid van het materieel bundelen en onderbrengen in één plan van aanpak met hoge prioriteit en met actieve betrokkenheid van alle defensieonderdelen. Dit plan van aanpak, voorzien van een totaaloverzicht, zal nog voor de zomer worden opgesteld. Daarbij zal, in overeenstemming met één van onze aanbevelingen, een prioritering van wapensystemen worden gehanteerd. De minister geeft verder aan dat Defensie,

in samenwerking met het Ministerie van Financiën, een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) start naar de operationele gereedheid, waarvan de uitkomsten worden betrokken bij de maatregelen om de materiële gereedheid verder te verhogen. De minister merkt wel op dat de gewenste verbeteringen tijd kosten. Het zal dus nog enige jaren duren alvorens de materiële gereedheid op het gewenste niveau is.

Over onze aanbeveling dat een hernieuwd middellangetermijnperspectief nodig is om de operationele en ondersteunde capaciteiten weer in balans te brengen (aanbeveling C uit hoofdstuk 1) stelt de minister dat zij dit perspectief reeds heeft geschetst in haar brieven aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015 (Kamerstuk 33 763, nr. 59) en van 8 maart jl. (Kamerstuk 33 763 nr. 98). Ze acht de realisatie daarvan afhankelijk van de financiële middelen.

De minister neemt de aanbevelingen met betrekking tot de geconstateerde onvolkomenheden op het gebied van het ERP-systeem, IT-beheer, autorisatiebeheer en verplichtingenbeheer over, evenals die over het Budget Internationale Veiligheid (BIV). Aan de laatste aanbeveling geeft zij wel een lagere prioriteit.

Ten aanzien van de door ons geconstateerde onrechtmatigheden als gevolg van mutaties die zich na het verschijnen van de tweede suppletoire begroting hebben voorgedaan, belooft de minister de Staten-Generaal voortaan tijdig over dergelijke mutaties te informeren.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie gaat in haar reactie uitgebreid in op de ernstige onvolkomenheid die wij signaleren in de logistieke keten van reserveonderdelen. Zij zegt toe onze aanbevelingen voor deze en andere onvolkomenheden over te nemen. Wij zullen dat met belangstelling volgen.

Het valt ons op dat de minister bij het benoemen van oorzaken van geconstateerde problemen refereert aan effecten van taakstellingen uit het verleden die mede hebben geleid tot het niet volledig halen van de inzetbaarheidsdoelstellingen. Verder zou de logistieke keten de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met reducties in personele capaciteiten en budgetten en zou uit doelmatigheidsoverwegingen zijn besloten tot een nieuwe inrichting van deze keten.

We merken op dat het beschikbare budget één van de benodigde elementen is voor een goede beleidsuitvoering. Wij wijzen op de noodzakelijke balans tussen democratisch bepaalde ambities en het daarvoor beschikbare budget. Defensie bewaakt deze balans niet voldoende. Daardoor trekt Defensie nog steeds een niet vol te houden wissel op zichzelf.

Waar sprake is van een tekort aan geld kan democratisch besloten worden om óf het beschikbare budget te verhogen óf de ambities aan te passen. Bij deze afweging moeten ook het door de

minister genoemde toegenomen beroep op de krijgsmacht en de hogere NAVO gereedheids-eisen worden betrokken. Oplossingen zoeken in de doelmatigheid van de uitvoering van taken kan niet oneindig soelaas bieden.

Wij vragen daarom aandacht voor het op orde brengen van de bedrijfsvoering. De ernstige onvolkomenheid bij het onderhoud van materieel betreft een cruciaal onderdeel van de uitvoeringsorganisatie en leidt tot problemen in de taakuitoefening. Naar ons idee kan direct en zonder extra geld werk worden gemaakt van het uitvoeren van onze aanbevelingen teneinde deze ernstige onvolkomenheid op te lossen. Daarbij kan vanzelfsprekend worden voortgebouwd op de analyse die Defensie zelf heeft gemaakt. Positief is dan ook de toezegging van de minister om voor de zomer een integraal plan op te stellen. Het is van belang te starten met noodzakelijke activiteiten en niet te wachten tot afronding van het aangekondigde Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de operationele gereedheid.

Aangaande het hernieuwde middellangetermijnperspectief stelt de minister dat vervolgstappen en het tempo waarin deze gezet kunnen worden afhankelijk zijn van de beschikbare middelen. Onze aanbeveling is om te vertrekken vanuit een toekomstvisie op de gewenste operationele capaciteiten en gericht na te gaan wat nieuwe dreigingen en nieuwe technologieën kunnen betekenen voor deze capaciteiten. Dan volgen daarna antwoorden op vragen over materieel en budget die in gemeen overleg tussen kabinet en parlement plaats kunnen vinden. Wij hebben bewust deze volgorde aanbevolen.

In reactie op de toelichting van de minister op de haalbaarheid van de inzetbaarheidsdoelstellingen merken wij tot slot op dat de minister transparant, conform de gekozen indicatoren, rapporteert in de bijlagen van haar jaarverslagen. In de bijlage van het jaarverslag over 2014 meldde de minister dat het in dat jaar haalbaar was om het Nederlandse en het bondgenootschappelijke grondgebied te verdedigen, de eerste inzetbaarheidsdoelstelling. In de bijlage bij het jaarverslag over 2015 meldt de minister consistent met interne managementrapportages, dat er een belangrijke wijziging is opgetreden: Defensie kon in 2015 niet meer volledig voldoen aan deze inzetbaarheidsdoelstelling. Wij denken dat een dergelijke openheid naar het parlement hoort bij verantwoording en de beste manier is om in samenwerking met het parlement de problemen het hoofd te bieden.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldi-balans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn - dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse. Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag.

Bijlage 2

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2013). *Validering nota 'In het belang van Nederland'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 763, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZ & Defensie (2012). *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2011*, brief over de aanscherping van de HGIS-afspraken over de financiering van crisisbeheersingsoperaties d.d. 13 juni 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 503, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Defensie (2013). *In het belang van Nederland*. Nota over de toekomst van de krijgsmacht. Bijlage bij Kamerstuk 337 63 nr. 1. Den Haag: Sdu.

Defensie (2015a). *Ontwerp IT-infrastructuur en herijking IT-sourcing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 125 nr. 57. Den Haag: Sdu.

Defensie (2015b). *Vaststelling begroting Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2016*, brief over de resultaten van het onderzoek naar de oorzaken van de onderrealisatie in de 'voorzien-in'-keten van Defensie d.d. 28 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 X nr. 39. Den Haag: Sdu.

Defensie (2016a). *NAVO*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 763, nr. 98. Den Haag: Sdu.

Defensie (2016b). *NATO Defence planning capability review 2015/16. The Netherlands. Draft Overview*. Bijlage bij Kamerstuk 28 676 nr. 241. Den Haag: Sdu.

Defensie & EZ (2015). *Behoeftestelling vervanging F-16*, voortgangsrapportage van het project verwerving F-35 d.d. 15 september 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 26 488, nr. 393. Den Haag: Sdu.

Policy Research (2015). *Eindrapport 'Onderrealisatie investeringen onderzoek voorzien-in'*. Rotterdam: Policy Research Corporation.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016

