



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag

2018





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in de jaarverslagen afleggen over de bedrijfsvoering, de bestedingen en het beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.



Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	11
3	Financiële informatie	14
3.1	Oordeel over de financiële informatie	14
3.2	Uitgaven voor de JSF	16
4	Bedrijfsvoering	18
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	18
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	19
4.3	Onvolkomenheden	20
4.4	Opgeloste onvolkomenheden	29
4.5	Aandachtspunten bedrijfsvoering	29
4.6	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	35
5	Beleidsinformatie	36
5.1	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	36
5.2	Verantwoording extra budget voor herstel basisgereedheid	37
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	38
6.1	Reactie minister van Defensie	38
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	39
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	41
	Bijlage 2	
	Eindnoten	43

1 Onze conclusies

De minister van Defensie bouwt na jarenlange bezuinigingen en daaruit volgende reorganisaties aan versterking van de gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht. Sinds 2014 zijn extra gelden aan de begroting van het Ministerie van Defensie toegekend. In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* van 2017 is afgesproken om de begroting van het Ministerie van Defensie structureel te verhogen. De minister zet deze nieuwe gelden vooral in op maatregelen voor het personeel, het versterken van ondersteunende eenheden en vervanging en vernieuwing van bestaand materieel. De minister van Defensie laat hiermee volgens ons zien dat de prioriteit ligt in het op orde brengen van de bedrijfsvoering. Dit is in lijn met onze conclusies in de verantwoordingsonderzoeken van 2015 en 2016 dat de bedrijfsvoering de belangrijkste sleutel is voor het herstel van de inzetbaarheid van de krijgsmacht.

De versterking van de bedrijfsvoering is niet eenvoudig, omdat de opgelopen achterstand zich over veel terreinen uitstrekt, veel zaken tegelijkertijd moeten worden aangepakt en resultaten pas op termijn zichtbaar worden. Ondertussen houdt het zware beroep op de krijgsmacht onverminderd aan. De krijgsmacht is actief in meer dan twintig missies en operaties over de hele wereld. Toenemende onrust in en om Europa maken dat NAVO en EU een groter beroep doen op en hogere eisen stellen aan inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht. Dit maakt het des te urgenter dat de aanpak van de bedrijfsvoering binnen de krijgsmacht op een afgewogen, samenhangende en goed gecoördineerde manier verder ter hand wordt genomen. De minister van Defensie staat voor een grote uitdaging om de krijgsmacht financieel en operationeel op evenwichtige wijze toekomstbestendig te maken.

Vele verbeterplannen vergen coördinatie

De verwevenheid van de problemen in de bedrijfsvoering maakt dat door de minister veel in samenhang aangepakt moet worden: herstel van de basisgereedheid, de personele problematiek, de vernieuwing van de IT, het verkrijgen en benutten van kosteninzicht, het verbeteren van het inkoopproces, het versnellen van het investeringsproces. Dat vergt goede regie en optimale afstemming tussen verschillende plannen en processen. We zien al de aanzet van een dergelijke regie. Tegelijkertijd stellen we vast dat veel plannen nog geïsoleerd en op afzonderlijke terreinen worden uitgevoerd.



Materiële gereedheid wordt aangepakt, aanpak personele gereedheid begonnen

Het in 2016 ingezette plan van aanpak voor de verbetering van de materiële gereedheid leidde in 2017 tot zichtbare verbeteringen in de logistieke keten, maar nog niet tot een verbetering van de materiële gereedheid als resultaat daarvan. De verbetermaatregelen uit het plan van aanpak hebben veel inzicht opgeleverd in de vele factoren die de materiële gereedheid beïnvloeden. Door de al gerealiseerde verbeteringen in de logistieke keten is er meer rust om ook moeilijker te beïnvloeden factoren aan te pakken.

Om uiteindelijk tot meer inzetbare (operationeel gereede) eenheden te komen, is ook beter zicht nodig op de beschikbaarheid en de geschiktheid van het personeel. De minister heeft eind 2017 een begin gemaakt met de nakoming van haar toezeggingen op dit punt naar aanleiding van ons verantwoordingsonderzoek 2016.

Informatiesystemen: blijvende zorgen over continuïteit op middellange termijn

Het Ministerie van Defensie werkt in het programma *Grensverleggende IT* (GrIT) aan de vernieuwing en modernisering van de IT. Het ministerie kiest in dit programma voor nauwe samenwerking met marktpartijen voor het uitwerken van het ontwerp van de nieuwe IT-infrastructuur.

Doordat de gekozen aanbestedingsstrategie voor GrIT meer tijd vergt, is nog steeds niet duidelijk hoelang de bestaande systemen nog in gebruik moeten blijven. Opschoning van de aanwezige IT-toepassingen ('rationalisatie') is eerst nodig voor de migratie ingezet wordt. Een latere oplevering van de nieuwe IT-omgeving, in combinatie met het parallel afbouwen van de bestaande omgeving, heeft een continuïteitsrisico op middellange termijn tot gevolg.

Het ministerie heeft in 2017 ook nog geen businesscase gereed waarin de afweging tussen de kosten en de baten van het programma inzichtelijk wordt gemaakt. De situatie is daarmee niet veranderd sinds 2016.

Weinig vordering kosteninzicht

Met de nota *In het belang van Nederland* van september 2013 werd voor het eerst een onderbouwing gegeven van de investerings- én exploitatiekosten van de wapensystemen van de hele krijgsmacht gedurende de hele levenscyclus, gespiegeld aan de financiële ruimte en aan de operationele inzetbaarheidseisen. De systematiek van Life Cycle Costing (LCC) moest een structurele plaats krijgen in het plan- en begrotingsproces, de bedrijfsvoering en in lopende trajecten. Sindsdien is dit slechts in beperkte mate gelukt. Het stappenplan dat de minister van Defensie hiervoor opstelde is vertraagd geraakt en niet volledig uitgevoerd.



Wij begrijpen dat het ministerie hierbij aanloopt tegen de beperkingen van het geldende verplichtingen-kasstelsel. In onze brief aan de Tweede Kamer van 5 april 2018 over het Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid merkten wij hierover op: “Bij een baten-lastenstelsel (...) kunnen de cijfers doelmatiger worden gegenereerd, mede gegeven het feit dat financieel-administratieve IT-systemen standaard op het baten-lastenstelsel zijn ingericht”. In de brief wordt tevens gewezen op het feit dat alleen het baten-lastenstelsel goed ingericht is om zicht op de totale kosten van investeringen te krijgen en te houden en in de begrotings- en verantwoordingsinformatie tot uitdrukking te brengen. Het baten-lastenstelsel faciliteert ook meer dan het verplichtingen-kasstelsel een bedrijfseconomisch optimaal materieelbeheer.¹

Zicht op gereedheid en inzetbaarheid

Het Ministerie van Defensie heeft de informatie over gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht in een vertrouwelijke bijlage van het jaarverslag gebracht. Die keuze vloeit voort uit de spanning tussen veiligheid en de transparantie die het democratisch stelsel vergt. Wij respecteren de keuze van de minister voor een vertrouwelijke bijlage. Dit maakt dat wij de resultaten van ons onderzoek naar die informatie eveneens vertrouwelijk aan de Tweede Kamer rapporteren. In dit openbare rapport volstaan we met algemene conclusies over de informatiewaarde van deze informatie.

Wij vinden dat de inzetbaarheidsrapportage 2017 voldoende informatie over de gereedheid van de eenheden van de krijgsmacht geeft. Het is een voordeel dat deze informatie nu op één plaats bijeen is gebracht. Het is echter onduidelijk hoe de beperkingen bij de inzetbaarheidsdoelstellingen samenhangen met het niet-voldoen aan de operationele gereedheidsdoelstellingen van de eenheden, en vice versa. Om een integraal beeld te krijgen, zou het helpen om inzetbaarheid en gereedheid in samenhang te presenteren. Dat zou ook meer inzicht geven in wat de beperkingen bij de gereedheid betekenen voor het halen van de inzetbaarheidsdoelstellingen.

Internationale samenwerkingsprojecten vergen goede regelingen

In de nieuwe *Defensienota* zet de minister sterk in op internationale samenwerking. Een voorbeeld van internationale samenwerking is het Joint Strike Fighter-programma, waarin negen landen samenwerken om gezamenlijk een jachtvliegtuig te produceren. De afspraken die in dit project door de minister van Defensie zijn gemaakt met de VS en met de bouwers van het toestel, hebben als neveneffect dat zij ons belemmeren om de rechtmatigheid van de uitgaven te beoordelen. De minister van Defensie werkt er nu aan om dit alsnog mogelijk te maken. Dit project laat zien dat een internationaal samenwerkingsproject extra aandacht van de minister voor de onderlinge regelingen vergt om te kunnen voldoen aan de nationale comptabele regelgeving.



Aanbevelingen

In dit rapport doen we de volgende aanbevelingen:

1. Algemeen

We bevelen aan dat de minister van Defensie de regie en afstemming in de vele verbeterplannen die binnen het ministerie lopen, optimaliseert, zodat deze plannen elkaar versterken.

2. Materiële gereedheid

Wij bevelen de minister van Defensie aan om een aantal meetbare indicatoren te formuleren, waarmee de ontwikkeling van de logistieke keten en organisatie is te monitoren en documenteren. Daarnaast vinden wij het van belang dat het ministerie volgt en rapporteert in hoeverre het plan van aanpak daadwerkelijk leidt tot verbeteringen in de materiële gereedheid van wapensystemen en wat de invloed is van onvoorziene (externe) omstandigheden.

3. Programma Grensverleggende IT

We bevelen aan dat de minister van Defensie, naar analogie van het langer doorvliegen met de F-16, de meerkosten van het langer in stand houden van de bestaande IT door het later infaseren van GrIT zichtbaar maakt in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages IT. We bevelen verder aan dat de minister van Defensie tot een kosten-batenanalyse van het programma komt. Hierin horen ook de migratiekosten en de personele kosten van de samenwerking met de markt inzichtelijk te zijn.

4. Enterprise Resource Planning-systeem voor materieellogistiek en financiën (ERP M&F)

We bevelen de minister van Defensie aan te sturen op het verder verbeteren van de kennis en kunde over het gebruik van het ERP M&F-systeem.

5. Informatiebeveiliging

We bevelen de minister van Defensie aan invulling te geven aan de resterende verbeterplannen om kwetsbaarheden te verhelpen en de sturing aantoonbaar in de praktijk te laten werken. De nog te zetten stappen ten aanzien van kritieke systemen, zoals het uitvoeren van controlerapportages en zorgdragen voor accreditering conform het eigen beveiligingsbeleid, dragen bij aan die werking.

6. *Inkoopbeheer*

Wij bevelen de minister van Defensie aan:

- zorg te dragen voor het adequaat functioneren van de beheersmaatregelen aanbestedingskalender, spendanalyse en contractenregister;
- toe te zien op een goede invulling en op de juiste naleving van de Europese aanbestedingswetgeving met betrekking tot het Dynamisch Aankoopstelsel voor inhuur van ICT- expertise.

7. *Administratie centrale voorraad munitie*

Wij bevelen de minister van Defensie aan om:

- ervoor te zorgen dat de administratie van de centrale voorraad munitie bij het munitiebedrijf op orde wordt gebracht;
- de nog resterende acties uit het verbeterplan voor het beheer van de centrale voorraad munitie voortvarend op te pakken.

8. *Vastgoed Defensie*

Wij bevelen de minister van Defensie aan om de aparte jaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over vastgoedplannen te handhaven.

Voorts bevelen we de minister aan om in dit nieuwe huisvestingsplan rekening te houden met de opgaven die er liggen voor:

- de veranderende strategische behoefte aan huisvesting van mensen en materieel die voortvloeit uit de Defensienota 2018;
- het achterstallig onderhoud van gebouwen;
- de aangescherpte energie-eisen (label C) aan rijksgebouwen;
- de eisen van de brandveiligheid;
- de meting van de benutting en bezetting van panden;
- de financiële gevolgen en de risico's van de maatregelen: zowel voor de investeringen als de toekomstige huisvestingslasten. Een breder toegepast en uitgewerkt risicomanagement achten wij noodzakelijk hierbij.

9. *Beleidsinformatie*

Wij bevelen de minister van Defensie aan om in de inzetbaarheidsrapportage inzetbaarheid en gereedheid in samenhang te presenteren. Hiermee kan de minister de gevolgen van beperkingen in de gereedheid op de inzetbaarheid duidelijk maken.

We bevelen de minister verder aan om alsnog aan te geven hoe de €197 miljoen extra budget voor herstel van de basisgereedheid verdeeld is over de beleidsartikelen 2 tot en met 5, zodat de Tweede Kamer die besteding kan controleren.

10. Joint Strike Fighter (JSF)

Wij bevelen de minister van Defensie aan om er bij het JSF-project op toe te zien dat het JSF Program Office (JPO) alle rapportages van de auditinstanties tijdig verstrekt.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij de conclusies van ons verantwoordingsonderzoek verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie op totaalniveau rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Op artikelniveau is ons oordeel dat de informatie rechtmatig en deugdelijk is weergegeven met uitzondering van één geval waarin de tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. In het verantwoordingsonderzoek 2017 zijn er vijf onvolkomenheden geconstateerd, namelijk onvolkomenheden in de logistieke keten reserveonderdelen, het IT-beheer, de informatiebeveiliging, het inkoopbeheer en in de administratie centrale voorraad munitie. Hoewel dat aantal gelijk is aan dat in het verantwoordingsonderzoek over 2016, is de onvolkomenheid in het autorisatiebeheer opgelost; de onvolkomenheid in de administratie centrale voorraad munitie is nieuw. Ook zijn in dit hoofdstuk de bevindingen over personele gereedheid, Life Cycle Costing en over de Besparingsdoelstelling Vastgoed Defensie opgenomen.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsinformatie': hierin geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie en onze bevindingen ten aanzien van de verantwoording van het extra budget voor herstel van de basisgereedheid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 24 april 2018 ontvingen van de minister van Defensie. De minister geeft in haar reactie aan dat zij onze conclusie deelt en vrijwel al onze aanbevelingen uitvoert; voor een deel was zij daarmee al begonnen. Op enkele punten uit de reactie gaan we in ons nawoord in.

2 Feiten en cijfers

De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het algemene defensiebeleid en de uitvoering daarvan.

De uitgaven van het Ministerie van Defensie beslaan 3,74% van de totale rijksuitgaven over 2017.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2017 uitgaven gedaan voor € 8.538,9 miljoen.

Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 9.313,2 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 377,6 miljoen.

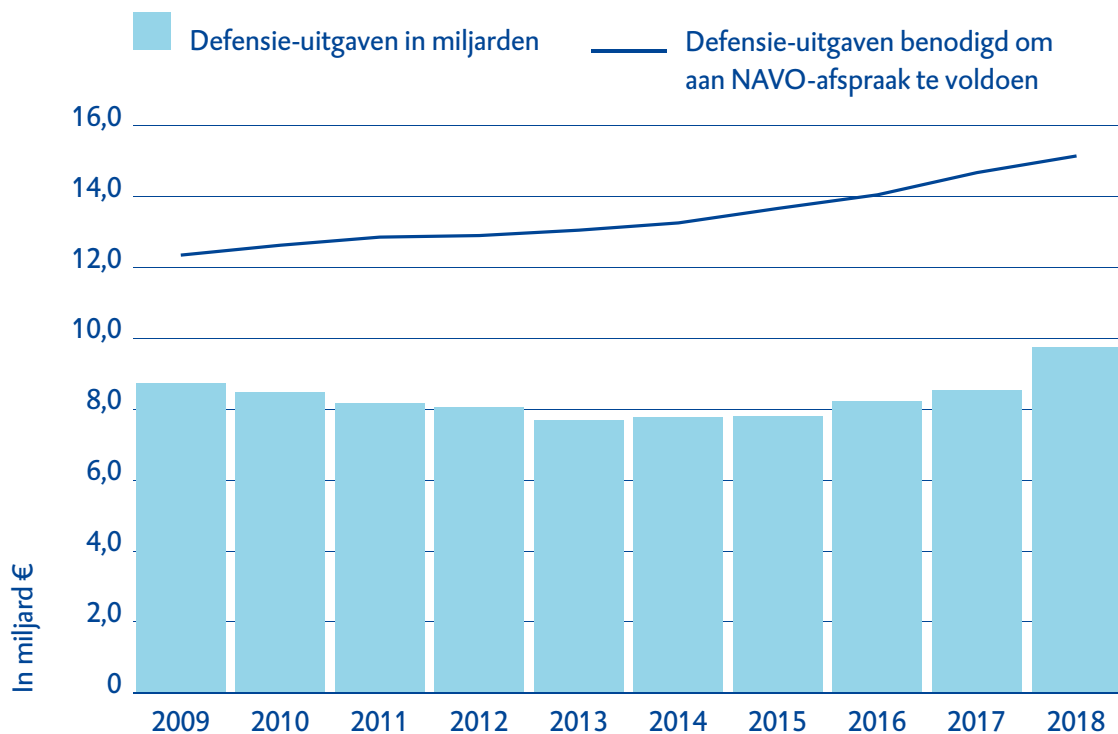
Ministerie van Defensie (X) in cijfers (in miljoen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	9.053,1	9.802,7	9.313,2
Uitgaven	7.815,8	8.242,4	8.538,9
Ontvangsten	435,0	372,7	377,6
Fte's	56.458	55.894	55.596

De uitgaven van het Ministerie van Defensie zijn toegenomen in 2017. Het ministerie heeft op vrijwel alle beleidsartikelen meer geld kunnen uitgeven. Wat opvalt is dat het ministerie in 2017 ook meer aan investeringen heeft kunnen uitgeven. Vooral als gevolg van de aankoop van de JSF heeft het ministerie meer geld besteed dan in 2016.

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). Uitgaande van het door het CBS geraamde bbp van € 734 miljard in 2017 gaf Nederland in 2017 1,16% uit aan defensie. Om aan de NAVO-afspraken te voldoen, hadden de uitgaven in 2017 € 14,7 miljard moeten zijn. In 2018 liggen de bestedingen aan defensie volgens de *Defensienota 2018* op 1,29% van het bbp. Het bbp stijgt naar verwachting in 2018, maar minder hard dan de defensie-uitgaven. Daardoor neemt het verschil tussen de begrote defensie-uitgaven en de uitgaven om aan de NAVO-afspraken te voldoen in 2018 in absolute zin iets af. De volgende grafiek brengt de defensie-uitgaven van Nederland versus de NAVO-afspraken hierover in beeld.

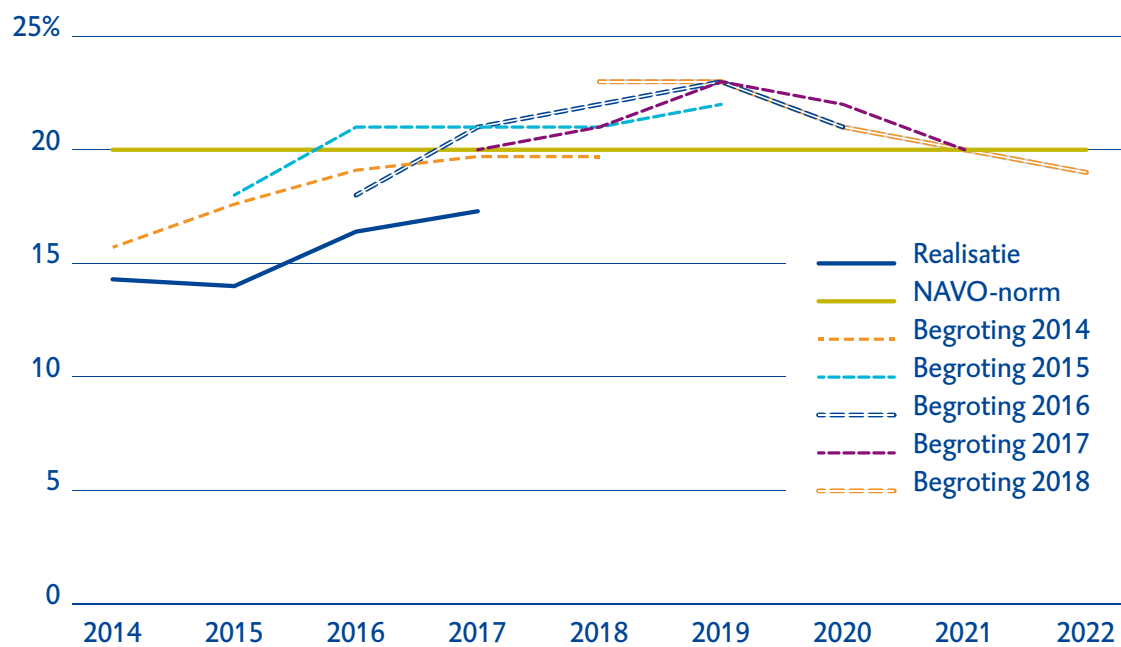
Verschil defensie-uitgaven met NAVO-afspraken 2009-2018



Figuur 1 Defensie-uitgaven Nederland en de NAVO-afspraken hierover (Bron: CBS (reeks 2009-2017) en CPB (maart 2018) voor gegevens over bbp; defensie-uitgaven en bbp 2018 op basis van Defensienota 2018. Grafiek Algemene Rekenkamer).

De investeringsuitgaven van het Ministerie van Defensie stijgen, waardoor het aandeel van de investeringen in de totale defensie-uitgaven (de investeringsquote) stijgt van ruim 16% in 2016 naar ruim 17% in 2017. De uitgaven blijven net als in vorige jaren onder het begrote bedrag voor investeringen. Volgens de begroting 2017 zou Nederland in 2017 hebben voldaan aan de NAVO-afspraken van 20%, zoals onderstaande grafiek laat zien.

Investeringsquote stijgt, nog onder NAVO-afspraken



Figuur 2 Investeringsquote als percentage van de totale defensie-uitgaven

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

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

In § 3.2 gaan we in op een specifiek aspect van de verantwoorde ontvangsten en uitgaven in het jaarverslag, te weten de uitgaven voor de aankoop van de JSF.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Daarnaast hebben wij ook fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 58,4 miljoen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Defensie in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.



Onrechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De onrechtmatigheid bestaat voornamelijk uit fouten als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingswetgeving bij de toepassing van het Dynamisch Aankoopstelsel voor de inhuur van ICT-expertise. Het totaal van de baten in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen bedraagt € 351,8 miljoen. Het foutbedrag van € 58,4 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens van € 25 miljoen.

Vorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie is opgenomen omvat in totaal € 277,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 5, 7, 8 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 51,3 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikelen 2, 3, 4, 5, 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.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven, met uitzondering van artikel 7. In dit artikel hebben wij fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verplichtingen die de artikelgrens overschrijden.

Fouten en onzekerheden begrotingsartikel 7

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 7 Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie is overschreden. Het betreft een fout van € 61,1 miljoen in de rechtmatigheid van de verplichtingen. Deze wordt voornamelijk veroorzaakt door het niet naleven van de

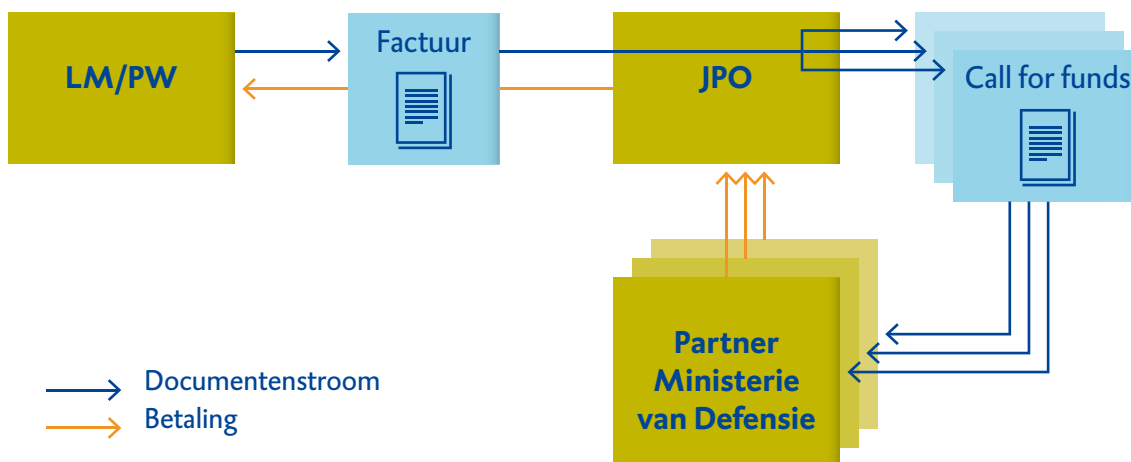
Europese aanbestedingswetgeving bij de toepassing van het Dynamisch Aankoopstelsel voor de inhuur van ICT-expertise en doordat een verplichting is aangegaan zonder dat de daarvoor verplichte goedkeuring vooraf (voorafgaand toezicht) van het Ministerie van Financiën is ontvangen.

3.2 Uitgaven voor de JSF

Nederland neemt als een van negen landen deel in het Amerikaanse programma voor de ontwikkeling en productie van de Joint Strike Fighter (JSF). De uitgaven hieraan worden door de minister verantwoord op het project *Verwerving F-35* in artikel 6 Investerings. Het budget in de periode 2013-2024 voor dit project belooft € 4,7 miljard (ontwerpbegroting 2017, prijspeil 2016). Tot eind 2017 heeft Nederland € 780,1 miljoen aan de verwerving van de F-35 uitgegeven en € 48,1 miljoen aan de doorontwikkeling, de *Production Sustainment and Follow-on Development Phase* (PSFD-fase). In 2017 bedroegen de uitgaven voor de verwerving € 200,4 miljoen (2016: € 90,1 miljoen), voor de doorontwikkeling € 8,1 miljoen (2016: € 5,8 miljoen). Het financieel belang van de uitgaven neemt de volgende jaren toe: de uitgavenraming voor de verwerving in 2018 bedraagt € 307 miljoen, voor de doorontwikkeling € 7,9 miljoen.

Het Amerikaanse Department of Defense voert het project uit en heeft namens de negen partners contracten afgesloten met de vliegtuigbouwers Lockheed Martin en Pratt & Whitney (LM/PW). Een daarvoor speciaal opgericht administratiekantoor (JSF Program Office – JPO) verdeelt de gefactureerde kosten over de partners. Het aandeel per partner in de kosten verschilt vanwege de verschillende aantallen toestellen per partner en vanwege de specifieke eisen die elke partner aan de toestellen stelt.

Financiële processen JSF



Figuur 3 Financiële processen JSF

Fouten in de facturatie van vliegtuigbouwers aan het Department of Defense kunnen als consequentie hebben dat de aan Nederland (of een andere deelnemer) gefactureerde bedragen niet correct zijn. De auditinstanties Defense Contract Management Agency (DCMA) en Defense Contract Audit Agency (DCAA) van het Department of Defense controleren of de vliegtuigbouwers hun afspraken nakomen. Zij rapporteerden daarover tot voor kort enkel aan de Amerikaanse overheid, niet aan de internationale partners. De Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer kregen tot nu toe deze rapportages niet. De afspraken die in dit project door de minister van Defensie zijn gemaakt met de Verenigde Staten en met de bouwers van het toestel hebben als neveneffect dat zij ons belemmeren om de rechtmatigheid van de uitgaven te beoordelen. De minister van Defensie werkt er nu aan om dit alsnog mogelijk te maken.

Het is belangrijk dat de minister bij projecten waarbij de uitvoering in handen van internationale partners ligt, vooraf goed regelt dat zij inzicht verkrijgt in de kwaliteit van die uitvoering en daarbij waarborgt dat de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer toegang hebben tot die informatie. Want alleen op die wijze kan het parlement zekerheid krijgen dat beschikbaar gestelde budgetten op onafhankelijke wijze worden gecontroleerd.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van Defensie aan om bij het JSF-project te bewerkstelligen dat het JPO alle rapportages van de auditinstanties tijdig verstrekt.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen bespreken we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail en gaan we in op enkele belangrijke aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Defensie in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Voor het derde jaar op rij ligt het aantal onvolkomenheden op vijf. Daarmee lijkt het alsof er geen verbetering is in de bedrijfsvoering. Dat doet geen recht aan de werkelijkheid. Het Ministerie van Defensie is al lang bezig haar bedrijfsvoering te verbeteren. Het is nog slechts enkele jaren geleden dat het ministerie alleen in het financieel beheer al vijf onvolkomenheden had. Sinds vorig jaar heeft het ministerie ook de laatste onvolkomenheden op dit gebied weten op te heffen. Ook de problematiek van het materieelbeheer is door de minister van Defensie in dezelfde jaren geanalyseerd en verbeterd. Het ministerie liet zien dat het over verander- en verbetervermogen in de bedrijfsvoering beschikt. Omdat op deze terreinen rust ontstond, hebben wij onze aandacht verbreed en deels verschoven van beheer naar de primaire processen in de bedrijfsvoering. Zo hebben we de laatste jaren onderzoek gedaan naar de inzetbaarheid van de krijgsmacht, de materiële en de personele gereedheid ervan, het IT-beheer en naar de ondersteuning van het operationeel optreden door IT. Dat wij op deze terreinen nieuwe onvolkomenheden aantreffen, doet niet af aan de gemaakte vorderingen in de verbetering van de bedrijfsvoering.

Verwevenheid van problematiek in de bedrijfsvoering

Behalve resultaten uit het verleden vormen geen garantie voor de toekomst. De bedrijfsvoeringsproblemen waar de minister van Defensie nu voor staat zijn hardnekkig en met elkaar verweven en hebben uitwerking op de prestaties van de krijgsmacht. De inzetbaarheid is altijd al afhankelijk van voldoende getrainde mensen en materieel, maar voor de ontwikkeling en de uitwerking van de lopende verbeterplannen voor de inzetbaarheid, moet ook een beroep worden gedaan op de schaarse capaciteit. Niet alleen heeft het Ministerie van Defensie als gevolg van de bezuinigingen uit het verleden veel minder mensen in dienst, het ministerie moet nu, met name om gespecialiseerd personeel terug te winnen, concurreren met de marktsector, die vaak beter betaalt.

Verder blijken de problemen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie zo verweven, dat succes niet per plan behaald kan worden. Zo helpt verbetering van de materiële gereedheid op zich nog niet om de operationele gereedheid geheel op orde te krijgen, zolang er op belangrijke plekken personele tekorten zijn en beter zicht op de beschikbaarheid en geschiktheid van het wel aanwezige personeel nog niet is bereikt. Ook kunnen investeringsbeslissingen in nieuwe of vervangende wapensystemen wel versneld worden, maar als het inzicht in de levensduurkosten hiervan niet verbetert, dreigen in de toekomst nieuwe problemen te ontstaan, doordat de financiering van de gereedheid in de knel komt. Dit alles is vaak ook afhankelijk van ontwikkeling en verbetering van de IT.

De verwevenheid van de problematiek in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie maakt dat veel terreinen in samenhang aangepakt moeten worden. Dat vergt regie en optimale afstemming langs de kritieke paden van elk plan, zodat de verschillende plannen elkaar versterken. We zien al een begin van zo'n regie, maar toch worden veel plannen nog op afzonderlijke terreinen uitgevoerd, terwijl de resultaten vaak nog wachten op ontwikkelingen op andere terreinen.

Aanbeveling

We bevelen aan dat de minister van Defensie de regie en afstemming in de vele verbeterplannen die binnen het ministerie lopen, optimaliseert, zodat deze plannen elkaar versterken.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie voldeden in 2017 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie

Onderwerp	2015	2016	2017
Logistieke keten reserveonderdelen	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Implementatie ERP-systeem	Onvolkomenheid		
Verplichtingenbeheer	Onvolkomenheid		
IT-Beheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Autorisatiebeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Inkoopbeheer		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Administratie centrale voorraad munitie			Onvolkomenheid

Het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie is in 2017 gelijk aan dat van 2016. Eén onvolkomenheid is opgelost, maar er is tevens één nieuwe voor in de plaats gekomen. In de volgende paragrafen lichten we ons oordeel toe.

In onze beoordeling van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie hebben we oog voor elk van deze drie aspecten: de vorderingen die gemaakt worden, de verwevenheid van de resterende problemen en de gevolgen ervan voor het primaire proces: inzetbaarheid.

4.3 Onvolkomenheden

In deze paragraaf bespreken we de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie in meer detail.

4.3.1 Stijging materiële gereedheid nog beperkt, maar tussentijdse resultaten verbetertraject bieden positief vooruitzicht

Voor het inzetbaar houden van het materieel is het nodig dat het Ministerie van Defensie reserveonderdelen aankoopt en repareert en dat het materieel tijdig wordt onderhouden. Dit gehele proces duiden we aan met de term 'logistieke keten reserveonderdelen'. Als die logistieke keten niet goed functioneert, heeft dat gevolgen voor de materiële gereedheid. De materiële gereedheid van de krijgsmacht is de mate waarin het materieel beschikbaar is voor opleiding, oefening en inzet, en voldoet aan de eisen. De krijgsmacht kampt al jaren met problemen op het gebied van de materiële gereedheid. Ook in 2017 lag de materiële gereedheid van veel wapensystemen onder de norm die de krijgsmacht zichzelf stelt.

Effecten plan van aanpak

Wij constateerden in de verantwoordingsonderzoeken 2014 en 2015 dat een slecht functionerende logistieke keten voor reserveonderdelen de materiële gereedheid negatief beïnvloedde. Omdat de minister van Defensie traag, zonder prioriteiten te stellen en onvoldoende gecoördineerd werkte aan verbetering, hebben wij de werking van de logistieke keten over 2015 als ernstige onvolkomenheid gekwalificeerd.

Vorig jaar zagen wij een verbetering in de manier waarop het ministerie de problemen aanpakt, met de introductie van een overkoepelend plan van aanpak voor de verbetering van de materiële gereedheid. De minister van Defensie zette vaart achter de uitvoering van het plan, voerde centraal regie hierop en eind 2016 waren de eerste verbeteringen in de logistieke keten zichtbaar.

Het plan van aanpak loopt tot eind 2019. Over 2017 hebben wij onderzoek gedaan naar de effecten die tot nu toe met het plan bereikt zijn. De minister van Defensie verwachtte over 2017 een stijging van de materiële gereedheid. We constateren echter dat hier in 2017 beperkt sprake van was. Moeilijker oplosbare problemen, zoals gebrek aan onderhoudscapaciteit en gebrek aan niet meer standaard geproduceerde onderdelen hadden in 2017 een negatieve invloed op de materiële gereedheid. Slechts voor 3 van de 21 hoofdwapensystemen konden wij een stijging van de materiële gereedheid in verband brengen met maatregelen uit het plan van aanpak. Desondanks zien wij positieve ontwikkelingen:

- Er is door maatregelen in het plan van aanpak, zoals het uitvoeren van instandhoudingsanalyses, veel meer inzicht ontstaan welke zaken aangepakt moeten worden om de materiële gereedheid te verbeteren. Bovendien heeft de minister van Defensie het plan van aanpak gebaseerd op een gedegen probleemanalyse. Het ministerie is dus goed onderbouwd aan de slag gegaan met het verbeteren van de materiële gereedheid en bouwt zijn inzicht met het plan van aanpak verder op, zodat men de juiste zaken op kan pakken.
- Er is op alle niveaus meer bewustzijn van de problemen en de noodzaak om deze aan te pakken.
- Er is meer rust om problemen aan te pakken, omdat de voorziening van zogeheten *fast movers* (artikelen die relatief vaak besteld worden) sterk verbeterd is. Defensiepersoneel is minder bezig met de dagelijkse problematiek, en kan meer aandacht besteden aan structurele maatregelen om de materiële gereedheid te verbeteren.

Aldus geeft het plan van aanpak van het Ministerie van Defensie uitzicht op verbetering van de materiële gereedheid. Omdat vooralsnog de materiële gereedheid voor veel wapensystemen onder de eigen normen van de krijgsmacht ligt en pas op termijn zichtbaar wordt of het plan van aanpak daadwerkelijk tot structurele verbetering van de materiële gereedheid leidt, handhaven wij voor 2017 de onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om een aantal meetbare indicatoren te formuleren waarmee de ontwikkeling van de logistieke keten en organisatie is te monitoren en te documenteren. Daarnaast vinden wij het van belang dat het ministerie volgt en rapporteert in hoeverre het plan van aanpak daadwerkelijk leidt tot verbeteringen in de materiële gereedheid van wapensystemen en wat de invloed is van onvoorziene (externe) omstandigheden.

4.3.2 Vernieuwing van de IT-infrastructuur: het beeld nog niet compleet

Naar aanleiding van verstoringen in de IT-infrastructuur in 2014 heeft het Ministerie van Defensie maatregelen genomen om de continuïteit van de huidige IT-infrastructuur op de korte termijn te waarborgen. Voor de lange termijn is het programma *Grensverleggende IT* (GrIT) gestart. Het programma beoogt een vernieuwing van de IT-infrastructuur te realiseren.

Het programma voor de vernieuwing en modernisering van de IT van het Ministerie van Defensie zal volgens het programmaplan in drie deeloplevingen de nieuwe IT-infrastructuur opleveren. In het vierde kwartaal van 2018 is er een eerste deelopleving voor circa 1.000 gebruikers. In 2019 zal de nieuwe IT verder worden geleverd en uitgebouwd (door-groei), waarna in 2022 de overdracht zal plaatsvinden aan de staande IT-organisatie.

De minister van Defensie gaat ervan uit dat tot eind 2018 alle functionaliteiten nog op de bestaande IT-omgeving zullen blijven draaien. Daarna zullen zij gedurende enkele jaren geleidelijk overgebracht worden naar de nieuwe IT-omgeving. Gedurende deze overgangsperiode blijft de huidige IT dus nog zwaarder belast, ook al omdat eventueel noodzakelijke nieuwe functionaliteiten eerst nog op de bestaande omgeving geïnstalleerd moeten worden. De latere infasering van de nieuwe IT kan gevolgen hebben voor de houdbaarheid van de kortetermijnmaatregelen en voor zulke lopende IT-vernieuwingen.

Personele capaciteit

Binnen het IT-domein vindt nu een groot aantal ingrijpende veranderingen plaats, waaronder de samenvoeging van het Joint IV Commando (JIVC) en Operations (OPS) tot één IT-bedrijf binnen de Defensie Materieel Organisatie, de bijbehorende opheffing van het agentschap, en de uitvoering van het programma GrIT. De voorbereiding en uitvoering van de technische dialoog vergt extra personele capaciteit van het JIVC, het IT-bedrijf van het ministerie. Daarnaast vergt ook het gereed stellen en inpassen van de nieuwe IT-infrastructuur in de organisatie extra personele capaciteit bij het JIVC en de Defensieonderdelen. Het is nog niet duidelijk welke impact dit heeft op de bestaande capaciteit en de planning van het programma GrIT. Zonder voldoende capaciteit loopt de realisatie van de nieuwe IT-infrastructuur en migratie van de huidige naar de nieuwe IT-infrastructuur risico en zal mogelijk leiden tot meerkosten.

Financiële inpasbaarheid van GrIT

Volgens het Handboek Portfoliomanagement Rijk moet er een meerjarige kosten-baten-analyse ten grondslag liggen aan een investeringsprogramma als GrIT. Door de gekozen

aanbestedingsstrategie is het Ministerie van Defensie nog niet in staat om een integrale kostenplanning op te stellen. Hoewel het ministerie een eerste beeld heeft door de uitgebrachte budgettaire offertes, ontstaat een goed inzicht pas bij de uitwerking van het ontwerp. Het ministerie werkt momenteel aan de opbouw van een businesscase op basis van de budgettaire offertes van de marktpartijen. Een definitieve businesscase wordt in november 2018 verwacht.

Het ministerie werkt daarnaast aan meer inzicht in de mogelijkheden die het programma GrIT, kostentechnisch, beheersbaar moeten houden. De mogelijkheden waarover het ministerie beschikt, voor als het programma duurder wordt dan de initiële reservering, zijn onder meer het verminderen van de functionaliteit en het naar beneden bijstellen van het niveau van IT-dienstverlening. Hierdoor bestaat het risico dat niet alle bestaande problemen waarvoor GrIT bedoeld was, opgelost worden.

Omdat aldus de situatie van vorig jaar nog voortduurt, handhaven we de onvolkomenheid.

Aanbevelingen

We bevelen aan dat de minister van Defensie, naar analogie van het langer doorvliegen met de F-16, de meerkosten zichtbaar maakt van het langer in stand houden van de bestaande IT door het later infaseren van GrIT in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages IT.

We bevelen verder aan dat de minister van Defensie tot een kosten-batenanalyse van het programma komt. Hierin horen ook de migratiekosten en de personele kosten van de samenwerking met de markt inzichtelijk te zijn.

IT-ondersteuning van de missie in Mali

Al enkele jaren hebben wij als onderdeel van het verantwoordingsonderzoek aandacht voor het *Enterprise Resource Planning*-systeem voor de financiële en materieellogistieke processen bij de Defensieonderdelen (ERP M&F). Na een implementatietraject dat de nodige jaren in beslag heeft genomen, is het ERP M&F-systeem sinds 2014 operationeel. Het ERP M&F-systeem zou inmiddels in staat moeten zijn om het operationeel optreden in logistieke en financiële zin te ondersteunen. TITAAN is de netwerkfunctionaliteit van Defensie voor operationele omstandigheden. ERP M&F is één van de applicaties die op TITAAN draaien.

Wij zijn nagegaan hoe het ERP M&F-systeem en TITAAN in deze ondersteunende rol hebben gefunctioneerd in 2017 tijdens de missie MINUSMA. Dit is een logisch vervolg op ons vorige verantwoordingsonderzoek, waarin we de ondersteuning door ERP M&F en TITAAN van militaire oefeningen hebben onderzocht. Het sluit ook aan bij ons onderzoek naar de gereedheid van eenheden in de missie Mali in 2017, waarover wij in juni 2018 afzonderlijk zullen publiceren.

Voor het ERP M&F-systeem is Defensiebreed een ‘bronzes’ dienstverlening afgesproken. Dit houdt in dat de ondersteuning van de helpdesk tijdens kantooruren van 07:00-18:00 *Central European Time* beschikbaar is en dat het systeem binnen de openstellingstijd voor 97% beschikbaar is. Uit ons onderzoek blijkt dat de beschikbaarheid van het systeem voldoet aan de gestelde norm. Tijdens ons onderzoek ter plaatse in Mali is door de gebruikers aangegeven dat ERP M&F de missie in voldoende mate ondersteunt. Een knelpunt is nog de beschikbaarheid van voldoende kennis en kunde over de werking van het ERP M&F-systeem. Verder werd op basis van de gesprekken aangegeven dat beperkte functionaliteit beschikbaar is voor het volgen van transport. Hierdoor is het volgen van een levering van depot tot de operationele eenheid ter plaatse beperkt mogelijk. De functionaliteit voor transportmanagement is op dit moment alleen voor transport in Nederland gerealiseerd.

Voor TITAAN geldt dat een beschikbaarheid van 100% wordt nagestreefd op basis van *best effort*. Hoewel er in 2017 stroomstoringen zijn voorgevallen tijdens de missie MINUSMA heeft dit volgens het ministerie niet geleid tot het niet beschikbaar zijn van TITAAN. Door de ondersteunende eenheid voor communicatie- en informatiesystemen zijn maatregelen genomen om stroomstoringen te voorkomen. Uit ons onderzoek blijkt dat de TITAAN-versie verouderd is, wijzigingen moeilijk zijn door te voeren en kennis over het systeem schaars is. Bij de afsluiting van dit onderzoek (maart 2018) ging het Ministerie van Defensie er vanuit dat de missie in Mali in maart/april 2018 naar een volgende release van het systeem met verbeterde functionaliteit gemigreerd zal zijn.

We concluderen dat het ERP M&F systeem en TITAAN in 2017 in hun ondersteunende rol in de missie Mali goed hebben gefunctioneerd.

Aanbeveling

We bevelen de minister van Defensie aan te sturen op het verder verbeteren van de kennis en kunde over het gebruik van het ERP-systeem.

4.3.3 Sturing op informatiebeveiliging verbeterd; dossiervorming niet geheel op orde

De ICT bij de rijksoverheid bestaat zowel uit systemen voor primaire processen (belastingen, uitkeringen, subsidies) als voor ondersteunende processen (zoals kantoorautomatisering en financiële systemen).

Toenemend belang informatiebeveiliging

Door een steeds groter gebruik van ICT ontstaan er ook meer potentiële kwetsbaarheden. De hacks van Cozy Bear op de Democratische partij in de VS, de WannaCry-ransomware die wereldwijd spoorwegen, bedrijven en ziekenhuizen trof en de DDoS aanvallen op banken en de Belastingdienst zijn zomaar drie recente voorbeelden waarbij democratische processen zijn beïnvloed, burgers en instellingen zijn gechanteerd en de dienstverlening werd ontregeld. Met de toegenomen digitale mogelijkheden doen ook nieuwe bedreigingen zich voor en daardoor is het belang van informatiebeveiliging nu nog duidelijker. Doordat de samenleving in hoge mate afhankelijk is van diensten van de Rijksoverheid, en de Rijksoverheid daarnaast een kaderstellende functie heeft, staat zij in een uitzonderlijke positie. Deze positie vereist dat de Rijksoverheid haar informatiebeveiliging zelf goed op orde heeft en daarmee het goede voorbeeld geeft.

Gegeven het toenemende belang van een goede informatiebeveiliging doen wij hier jaarlijks onderzoek naar. Dit jaar hebben we daarbij vooral gekeken naar de voortgang op de bevindingen van vorig jaar, met name de versteviging van de centrale sturing. Die is belangrijk omdat wij denken dat informatiebeveiliging een zaak is van de departementale top; daar zou zicht – en zo nodig grip – moeten zijn op de maatregelen, risico's, incidenten et cetera die decentraal spelen.

De minister van Defensie zet stappen om centrale sturing te verbeteren

Vorig jaar constateerden we dat er op het terrein van sturing bij het Ministerie van Defensie nog maatregelen moesten worden genomen. Voorbeelden betroffen het jaarlijks opstellen van een actueel overzicht met onderkende kritieke systemen en risico's, en het beschikbaar hebben van een stelsel van afspraken met ketens over het beveiligingsniveau. Ook bleek dat van een van de kritieke informatiesystemen van het Ministerie van Defensie onduidelijk was wie de eigenaar ervan was. We zien nu dat het ministerie zich heeft toegelegd op het formaliseren van informatiebeveiliging. In combinatie met het verbetertraject bij het JIVC werkt de minister van Defensie aan de opvolging van een grote hoeveelheid bevindingen en aanbevelingen om kwetsbaarheden te verhelpen. Het Information Security Management Systeem is vastgesteld en wordt in 2018 ingevoerd.

De dossieropbouw is eveneens ter hand genomen. Uit bestudering van de dossiers blijkt dat de accreditatie nog moet worden afgerond. Het uitblijven van een actuele accreditatie (een machtiging en goedkeuring van de beveiligingsambtenaar (BVA) om een systeem te mogen gebruiken) geeft aan dat bij het ministerie niet goed gestuurd wordt op het accreditatieproces om te verifiëren dat beveiligingsmaatregelen effectief aanwezig zijn. Het is een voorschrift van de NAVO waar de minister van Defensie zich aan moet houden.

Inmiddels meer inzicht in kritieke systemen

Vorig jaar was er voor één kritiek systeem geen dossier voorhanden en was er lange tijd onduidelijk wie de systeemeigenaar ervan was. Momenteel zien we dat er voor de 14 kritieke systemen die het Ministerie van Defensie kent, dossiers beschikbaar zijn en systeemeigenaren zijn aangewezen. Er wordt gestuurd aan de hand van een geaggregeerd statusoverzicht op de vulling van de dossiers. Die vulling is, zo hebben we kunnen constateren, nagenoeg rond. Bij de meeste dossiers ontbreekt het nog aan de controlerapportages, bijvoorbeeld in de vorm van auditrapporten of penetratietesten. Die stap in dossieropbouw is een belangrijke, omdat deze relevante informatie biedt over de werking van het systeem.

Conclusie

In ons huidige onderzoek zien we dat de minister van Defensie meerdere acties heeft ondernomen om de sturing op informatiebeveiliging te verbeteren. We stellen voorts vast dat er voor kritieke systemen aan dossiervorming is gewerkt en dat er systeemeigenaren zijn aangewezen. Zaak is nu de dossiers te completeren met controlerapportages. Dankzij het op orde brengen van de dossiers kunnen we nu het ontbreken van accreditaties vaststellen. De eis dat de kritieke systemen geaccrediteerd moeten worden, gaat verder dan de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst en is gebaseerd op een NAVO-richtlijn waar het Ministerie van Defensie zich naar eigen beleid aan dient te houden.

Er is vergeleken met vorig jaar zowel ten aanzien van de sturing als ten aanzien van de kritieke systemen voortgang geboekt. Op beide vlakken is echter nog afronding nodig. Daarmee kunnen we de onvolkomenheid over 2017 nog niet opheffen.

Aanbeveling

We bevelen de minister van Defensie aan invulling te geven aan de resterende verbeterplannen om kwetsbaarheden te verhelpen en de sturing aantoonbaar in de praktijk te laten werken. De nog te zetten stappen ten aanzien van kritieke systemen, zoals het uitvoeren van controlerapportages en zorgdragen voor accreditering conform het eigen beveiligingsbeleid, dragen bij aan die werking.

4.3.4 Inkoopbeheer nog niet op orde

Het doorlopen van de vereiste aanbestedingsprocedures bij het inkopen van goederen en diensten staat binnen het Ministerie van Defensie onder druk. De oorzaken zijn de toegenomen budgetten en een groot beroep op de slagvaardigheid en wendbaarheid van de Defensieorganisatie. De inkooporganisatie zoekt hierdoor de grenzen van de regelgeving op. Wij zien een grote toename van het aantal aanbestedingsfouten ten opzichte van voorgaande jaren. In 2017 zijn bij 31 dossiers aanbestedingsfouten geconstateerd (2016: 21 dossiers en 2015: 8 dossiers).

Voorbeelden van aanbestedingsfouten bij het Ministerie van Defensie zijn:

- geen zorgvuldige raming van de opdrachtwaarde;
- het plaatsen van opdrachten binnen inmiddels verlopen raamovereenkomsten;
- onterecht beroep op uitzonderingsregels.

Het Ministerie van Defensie werkt eraan om het inkoopbeheer op orde te krijgen. Het ministerie stelde medio 2017 een plan van aanpak op voor een oorzakenanalyse van de aanbestedingsfouten over 2016 en voor een onderzoek naar het functioneren van een deel van de beheersmaatregelen binnen het aanbestedingsproces. Uit de oorzakenanalyse zijn geen structurele oorzaken gebleken.

Van de beheersmaatregelen moeten de aanbestedingskalender en de spendanalyse nog geïmplementeerd worden. Het contractenregister is in 2017 geïmplementeerd, maar werkte nog niet effectief.

Rechtmatigheid DAS voor Inhuur ICT-expertise

Voor de inhuur van ICT-expertise maakt het Ministerie van Defensie gebruik van een zogeheten Dynamisch Aankoopstelsel (DAS). Dit betreft een elektronisch proces voor het doen van 'gangbare aankopen' van werken, leveringen of diensten. Wij constateren dat de toepassing van dit stelsel voor de inhuur van ICT-expertise bij meerdere ministeries, waaronder het Ministerie van Defensie, niet voldoet aan de geldende Europese aanbestedingswetgeving. De door het Ministerie van Defensie aangegane verplichtingen over 2017 via het DAS voor de inhuur van ICT-expertise van € 108 miljoen merken wij derhalve als onrechtmatig aan.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan:

- zorg te dragen voor het adequaat functioneren van de beheersmaatregelen aanbestedingskalender, spendanalyse en contractenregister;

- toe te zien op een goede invulling en op de juiste naleving van de Europese aanbestedingswetgeving met betrekking tot het DAS voor de inhuur van ICT-expertise.

4.3.5 Administratie centrale voorraad munitie vertoont gebreken

We hebben gebreken aangetroffen in de administratie centrale voorraad munitie.

We hebben dit als een onvolkomenheid aangemerkt.

Afwijkingen tussen fysieke en administratieve voorraad

De administratie van de centrale voorraad munitie bij het Defensie Munitiebedrijf was in 2017 niet op orde. Het munitiebedrijf constateerde afwijkingen tussen fysieke en administratieve voorraad, die volgens het munitiebedrijf herleidbaar waren tot administratieve fouten. Bovendien zijn die niet tijdig door het Ministerie van Defensie afgehandeld. Het afhandelen van de voorraadafwijkingen heeft lang geduurd, omdat het noodzakelijk was om eerst een grondige analyse naar de oorzaken van de voorraadafwijkingen uit te voeren.

Niet alle actiepunten uit verbeterplan gerealiseerd

Een ander punt is dat het Ministerie van Defensie in 2017 een verbeterplan voor het materieelbeheer van de centrale voorraad munitie uitvoerde. Dat volgde op de constatering van de Auditdienst Rijk in 2016 dat het materieelbeheer van de centrale voorraad munitie niet aan de kwaliteitsnormen voldeed.² Het materieelbeheer in 2017 voldeed wel aan de normen, maar nog niet alle actiepunten uit het verbeterplan zijn gerealiseerd. De oorzaak daarvan is dat het munitiebedrijf onvoldoende capaciteit beschikbaar kon stellen om de actiepunten op te pakken. Niet gerealiseerd is de aanpassing van de regelgeving met betrekking tot de periodieke inspecties, periodiek onderzoek en het merken van munitie en de verpakking van munitie³. De huidige bedrijfsvoering is op deze aspecten niet meer in lijn met de bestaande regelgeving binnen het Ministerie van Defensie, doordat de bedrijfsvoering is gewijzigd.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om:

- ervoor te zorgen dat de administratie van de centrale voorraad munitie bij het munitiebedrijf op orde wordt gebracht;
- de nog resterende acties uit het verbeterplan voor het beheer van de centrale voorraad munitie voortvarend op te pakken.



4.4 Opgeloste onvolkomenheden

In deze paragraaf bespreken we de in 2017 opgeloste onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie.

4.4.1 Autorisatiebeheer: investeren in uitvoering loont

In 2017 heeft het Ministerie van Defensie een grote inspanning geleverd om het autorisatiebeheer op orde te krijgen. Niet alleen is het verbeterplan uitgevoerd en zijn alle benodigde instrumenten gereedgekomen, maar ook worden de instrumenten ministeriebreed gebruikt. Er vindt monitoring en bijsturing plaats. De verantwoordelijke directeuren en commandanten stuurden op uitvoering van onze aanbevelingen en de uitvoerende (krijgsmacht)onderdelen hebben zich de instrumenten eigen gemaakt.

Wij concluderen dat het ministerie in 2017 de te verlenen en in te trekken autorisaties op het financiële, materiële en personele domein actief beheert. Een periode van onzekerheid wordt hiermee afgesloten, namelijk dat niet voldoende bekend is of Defensiemedewerkers uitsluitend toegang hebben tot die informatie die ze nodig hebben om hun taken uit te voeren.

Het autorisatiebeheer is een belangrijk proces binnen dit ministerie. Het vraagt structurele aandacht en daarmee ook structurele inbedding in de reguliere interne plannings- en controlcyclus. Continu moet ingespeeld worden op ontwikkelingen in het relevante ICT-systeem, in de organisatie en werkprocessen, en ook bij de aanschaf van nieuwe (wapen) systemen. De verantwoordelijken zijn zich bewust van de noodzaak van deze structurele aandacht. Wij vertrouwen er dan ook op dat het autorisatiebeheer op de agenda van het ministerie blijft staan.

Gezien de activiteiten die in 2017 zijn uitgevoerd, de monitoring en sturing die hebben plaatsgevonden en het onderkende belang van een structureel ingebed autorisatiebeheer beschouwen wij het autorisatiebeheer niet langer als een onvolkomenheid.

4.5 Aandachtspunten bedrijfsvoering

In deze paragraaf bespreken we enkele aandachtspunten in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie.

4.5.1 Personele gereedheid: eerste stap gezet in verbetering informatie

In ons verantwoordingsonderzoek over 2016 constateerden we dat – evenals in voorgaande jaren – de interne rapportages van de krijgsmacht over de personele gereedheid niet erg bruikbaar zijn om tot een juist en volledig beeld van de inzetbaarheid van eenheden te komen.



De minister heeft naar aanleiding van onze bevindingen de toezegging gedaan in 2017 te starten met de uitwerking van onze aanbeveling om ervoor te zorgen dat het ministerie op korte termijn beschikt over een eenduidige en beter navolgbare manier om informatie over de gereedheid van de krijgsmacht en de eenheden daarin te verzamelen, te registreren en te rapporteren. De minister onderschreef de noodzaak om de systematiek van het meten van de gereedheid verder te verbeteren vanuit de gedachte “uniformeer waar mogelijk, differentieer en kwalificeer waar nodig”, waarbij uniformiteit geldt voor begrippenkaders, uitgangspunten en toepassingen. De minister wees er wel op dat dit tijd kost en dat er sprake zou zijn van een gefaseerde aanpak.

Wij komen op basis van ons onderzoek tot de conclusie dat de minister in 2017 hiertoe de eerste stappen heeft gezet. In 2017 is een Defensiebreed programma gestart, ‘Kwaliteit in Beeld’ (KiB). Dit programma moet leiden tot de ontwikkeling van een kwalificatiestructuur voor de gehele krijgsmacht waarmee het zicht op de individuele personele gereedheid van medewerkers wordt vergroot en rapportages hierover onderling beter vergelijkbaar worden gemaakt. De implementatie van de uitkomsten van dit programma wordt door het Ministerie van Defensie omstreeks 2020 verwacht.

Om tot een systematiek te komen die direct, relevant en betrouwbaar inzicht biedt in de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de personele gereedheid, ook op eenheidsniveau, op basis van Defensiebrede afspraken over begrippen, definities en registraties, is meer nodig dan de ontwikkeling van een Defensiebrede kwalificatiestructuur. Daarvoor is ook nodig dat verbetering wordt gebracht in de bepaling en registratie van de beschikbaarheid van personeel, in de ontwikkeling van kwalitatieve indicatoren over personele geschiktheid op eenheidsniveau, aanvullend op de algemene geschiktheidseisen, en in de manier van rapporteren over deze aspecten, zoals in onze aanbeveling in het verantwoordingsonderzoek over 2016 aangegeven. De toezegging die de minister afgelopen jaar op die aanbeveling heeft gedaan, blijven we ook in het verantwoordingsonderzoek van de komende jaren volgen.

4.5.2 Life Cycle Costing

Met de nota *In het belang van Nederland* uit 2013 werd voor het eerst een onderbouwing gegeven van de investerings- én exploitatiekosten van de wapensystemen van de hele krijgsmacht gedurende de hele levenscyclus gespiegeld aan de financiële ruimte en aan de operationele inzetbaarheidseisen. De minister van Defensie sprak in deze nota uit dat zij zou onderzoeken hoe en wanneer de systematiek van Life Cycle Costing (LCC) een structurele plaats kan krijgen in het plan- en begrotingsproces, de bedrijfsvoering en in lopende

trajecten van het ministerie. Vervolgens kondigde de minister in 2014 een project *Financiële Duurzaamheid* aan. LCC werd in dit project ondergebracht als een van de technieken waarmee de minister van Defensie een financieel en operationeel duurzame krijgsmacht zou kunnen bereiken en behouden.

Hoewel zichtbaar is dat de minister studies naar LCC heeft verricht en maatregelen heeft genomen rond de ramingen en risicobeheersing van investeringen, is de algehele voortgang rond dit thema beperkt. Het stappenplan dat Defensie in 2014 in navolging van de nota *In het belang van Nederland* opstelde, is niet volledig uitgevoerd en realisatie is niet haalbaar gebleken in de tijd. Het is de minister van Defensie daarmee in de afgelopen jaren slechts in beperkte mate gelukt om LCC daadwerkelijk een structurele plaats toe te kennen binnen het plan- en begrotingsproces, de bedrijfsvoering en in de lopende trajecten. Het Ministerie van Defensie is nog ver verwijderd van de mogelijkheid om geautomatiseerd kosteninzicht te ontleenen aan de bedrijfsvoering en administraties. Uit ons onderzoek komen hiervoor de volgende verklaringen naar voren:

- LCC betreft een zeer ingewikkeld thema;
- andere zaken hebben meer prioriteit gekregen;
- de capaciteit die voor het thema LCC beschikbaar kon worden gemaakt was beperkt.

De minister van Defensie heeft het parlement en de Algemene Rekenkamer overigens op verschillende momenten eigener beweging geïnformeerd over (het uitblijven van) de voortgang van het stappenplan uit 2013 en tevens over de activiteiten die wel konden worden uitgevoerd.

Het kosteninzicht dat de minister van Defensie met de LCC-systematiek nastreeft kan de organisatie op meerdere terreinen ondersteunen. Bijvoorbeeld bij het financieel en operationeel duurzaam vormgeven van investeringsprojecten, maar ook bij een bedrijfsmatig geoptimaliseerd materieelbeheer. Wij zien dat het Ministerie van Defensie hierbij aanloopt tegen de beperkingen van het geldende verplichtingen-kasstelsel. In de eerste plaats omdat dit stelsel uitgaat van uitgaven en niet van kosten. Maar ook omdat de Defensiebegroting is ingericht naar de uitgaven op beleidsartikelen die overeenkomen met de krijgsmachtsdelen en daarnaast één beleidsartikel kent voor alle voor de investeringen (artikel 6). De huidige financiële, administratieve en logistieke systemen van het Ministerie van Defensie zijn eveneens op deze indeling ingericht. Ze zijn daarmee niet ingericht om geautomatiseerd kosteninzicht per wapensysteem tot stand te brengen. Het inrichten van een systeem dat vanuit de administratie de gerealiseerde en verwachte levensduurkosten van wapensystemen zal genereren, is mede daarom een lastig te realiseren doel.

Tijdens ons onderzoek hebben wij aan medewerkers gevraagd hoeveel tijd nodig is om de LCC systematiek alsnog in de processen en systemen van het Ministerie van Defensie te verankeren. Hun schattingen daarvan varieerden van twee tot vijf jaar.

In onze brief aan de Tweede Kamer betreffende het Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid: kabinetsreactie op het rapport ‘Baten en lasten geherwaardeerd’ van 5 april 2018 merkten wij op over de voordelen van het baten-lastenstelsel tegenover het verplichtingen-kasstelsel: *“Bij een baten-lastenstelsel (...) kunnen de cijfers doelmatiger worden gegenereerd, mede gegeven het feit dat financieel-administratieve IT-systemen standaard op het baten-lastenstelsel zijn ingericht”*. In de brief wordt tevens gewezen op het feit dat alleen het baten-lastenstelsel goed ingericht is om zicht op de totale kosten van investeringen te krijgen en te houden en in de begrotings- en verantwoordingsinformatie tot uitdrukking te brengen. Het baten-lastenstelsel faciliteert ook meer dan het verplichtingen-kasstelsel een bedrijfseconomisch optimaal materieelbeheer.⁴

4.5.3 Besparingsdoelstelling Vastgoed Defensie

Sinds de vorming van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) in 2014 wordt het beheer en het onderhoud voor vastgoed van het Ministerie van Defensie uitgevoerd door het RVB. De minister van Defensie is daarmee opdrachtgever aan het RVB voor beheer en onderhoud geworden maar is wel eigenaar van het vastgoed gebleven. Het RVB heeft met het Ministerie van Defensie via een convenant nadere afspraken gemaakt over de dienstverlening voor beheer en onderhoud.

In ons onderzoek van 2012⁵ hebben we geconstateerd dat plannen van de minister om vanaf 2017 structureel € 61 miljoen te besparen op de huisvestingslasten van € 393 miljoen in 2011 onvoldoende waren onderbouwd: de besparingen zouden naar verwachting geringer zijn en later worden gerealiseerd dan de minister had beoogd.⁶ We hebben in 2015 een vervolgonderzoek gedaan waaruit bleek dat de besparing nog niet was gerealiseerd en er nog verdere verbeteringen in het vastgoedbeheer nodig waren, zoals de meting van de bezetting van gebouwen en de inrichting van het risicomangement. Ook maakten we ons zorgen over het lage onderhoudsniveau van gebouwen. De minister zegde op deze punten maatregelen toe.

Het volume van het vastgoed van het Ministerie van Defensie daalde in de periode 2014-2017 licht: van 6,3 miljoen m² bruto vloeroppervlak aan gebouwen en 35.242 hectare gronden eind 2014 naar bijna 6 miljoen m² bruto vloeroppervlak en 35.000 hectare eind 2017.⁷

De afstoot van panden, die het Ministerie van Defensie via het RVB moet laten lopen, verliep de afgelopen jaren moeizaam vanwege het ontbreken van voldoende capaciteit bij het RVB. Het afstoten van vastgoed verbetert inmiddels. De waarde van het vastgoed van Defensie bedroeg eind 2017 - op basis van de historische kostprijs- circa € 762 miljoen (exclusief dienstwoningen en gronden). De vervangingswaarde van dit vastgoed bedraagt thans € 20 miljard, een verschil van € 19,2 miljard.

Stand van zaken opvolging aanbevelingen uit 2015

We constateren dat een aantal toezeggingen die de minister van Defensie deed in reactie op ons onderzoek in 2015 niet is gerealiseerd:

- De besparing van € 61 miljoen die de minister van Defensie vanaf 2017 wilde realiseren, wordt inmiddels volgens het Ministerie van Defensie pas vanaf 2027 verwacht. In de voortgangrapportage die de minister van Defensie begin 2018 aan de Tweede Kamer stuurde staat dat het ministerie eind 2017 circa € 24,5 miljoen bespaard heeft aan huisvestingslasten ten opzichte van 2011.⁸ Om de besparingsdoelstelling van € 61 miljoen te realiseren moeten eerst grote investeringen van circa € 400 miljoen worden gedaan, zoals investeringen om gebouwen geschikt te maken voor nieuw gebruik. De beoogde versterking van defensie, waartoe het kabinet heeft besloten, leidt tot een nieuwe behoefte aan vastgoed bij het Ministerie van Defensie. Daarom wordt een nieuw huisvestingsplan opgesteld. Plannen tot afstoten van locaties op basis van de eerdere nota's worden nu heroverwogen. Dat kan ertoe leiden dat de besparingsdoelstelling uiteindelijk helemaal niet meer wordt gehaald of wordt bijgesteld.
- Benutting en bezetting van gebouwen worden door het Ministerie van Defensie nog niet systematisch gemeten. De minister had in 2015 toegezegd om zorg te dragen voor het opbouwen en actueel houden van het inzicht in het gebruik en de bezetting van het vastgoed van het Ministerie van Defensie. Dit systematisch meten van benutting en bezetting achten wij ook wenselijk voor het op te stellen nieuwe huisvestingsplan. Het maakt de beschikbare ruimte in de bestaande portefeuille zichtbaar.
- Het in bezit hebben en gebruiken van vastgoed brengt risico's met zich mee. Denk aan de operationele risico's als constructieve veiligheid en de brandveiligheid van gebouwen, en de financiële risico's zoals achterstallig onderhoud. Daarom hebben we eerder gevraagd om een goede inrichting van het risicomanagement bij het Ministerie van Defensie. De minister had in 2015 toegezegd om dit in overleg met een externe adviseur nader uit te werken. Het risicomanagement blijkt nog niet van de grond te zijn gekomen. Er is wel een instructie op papier, maar die is in de praktijk nog maar nauwelijks toegepast.

- Het lage onderhoudsniveau dat het Ministerie van Defensie vanuit bezuinigingsoverweging had gekozen, is niet langer houdbaar. Uit onderzoek van het RVB uit 2017 blijkt inmiddels dat de kosten voor het wegwerken van onacceptabel achterstallig onderhoud worden geraamd op € 155 miljoen.

De afgelopen jaren zijn aangescherpte energie-eisen voor Rijksgebouwen van kracht geworden. Het RVB heeft met het Ministerie van Defensie gecommuniceerd dat het volgens een grove inschatting € 74 miljoen kost om alleen al de kantoren op energielabel C te krijgen. De aanvullende maatregelen die kunnen voortkomen uit het klimaatverdrag zijn nog niet bekend. Daarnaast heeft het Ministerie van Defensie nog een grote opgave als het gaat om het voldoen aan de brandveiligheidseisen: daarvoor zijn aparte plannen opgesteld.

De voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de vastgoedplannen die informatie bevat over de benodigde investeringen en de besparingen, wordt niet meer als aparte rapportage aan de Tweede Kamer gestuurd. Dit betekent dat de Tweede Kamer geen specifieke informatie meer krijgt over het vastgoed van het Ministerie van Defensie. Medio januari 2018 heeft de minister een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met het voorstel om de jaarrapportage op te nemen in het jaarlijkse *Defensie Materieeloverzicht* dat in september verschijnt. Het *Defensie Materieeloverzicht* geeft een overzicht van alle lopende materieelprojecten. Volgens ons bestaat hierdoor het risico dat de informatie aan de Tweede Kamer over de realisatie van de vastgoedplannen, en de grote opgaven en investeringen die daarbij spelen, uit beeld raakt.

Begin 2018 is het Ministerie van Defensie aan de slag gegaan met een nieuw vastgoedplan in samenhang met de nieuwe *Defensienota 2018*.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om de aparte jaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over vastgoedplannen te handhaven.

Voorts bevelen we de minister aan om in dit nieuwe huisvestingsplan rekening te houden met de opgaven die er liggen voor:

- de veranderende strategische behoefte aan huisvesting van mensen en materieel voortvloeiend uit de *Defensienota 2018*;
- het achterstallig onderhoud van gebouwen;
- de aangescherpte energie-eisen (label C) aan rijksgebouwen;
- de eisen van de brandveiligheid;
- de meting van de benutting en bezetting van panden;

- de financiële gevolgen en de risico's van de maatregelen: zowel voor de investeringen als de toekomstige huisvestingslasten. Een breder toegepast en uitgewerkt risicomanagement achten wij noodzakelijk hierbij.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de bedrijfsvoering, beoordelen wij ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



5 Beleidsinformatie

In dit hoofdstuk geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Defensie; zie § 5.1. We gaan in § 5.2 na of de minister in het jaarverslag de besteding van de € 197 miljoen extra geld toelicht, die zij in de begroting 2017 bestemde voor herstel van de basisgereedheid.

Onze bevindingen over de presentatie van de beleidsresultaten hebben wij opgenomen in een vertrouwelijke bijlage bij dit rapport. De bijlage bij het *Jaarverslag van het Ministerie van Defensie 2017* waarop onze bevindingen zijn gebaseerd, is namelijk een vertrouwelijk aan het parlement aangeboden document.

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten, beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Defensie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het proces van totstandkoming van de gereedheidsinformatie verliep ordelijk en is grotendeels controleerbaar. De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn goed belegd in het proces. Dat het proces van totstandkoming niet geheel controleerbaar is, komt door het volgende. De gereedheidsinformatie op het laagste niveau in de organisatie is gekoppeld aan eenheden en de informatie in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarverslag over de gereedheid is gekoppeld aan de doelstellingen van het ministerie voor operationele gereedheid en inzetbaarheid. Een voorbeeld van de uiteenlopende presentatie is dat in de inzetbaarheidsrapportage wordt gesproken over beperkingen in het voortzettingsvermogen door het niet-volledig kunnen voorzien in medische ondersteuning. De rapportage op eenheidsniveau betreft informatie op het niveau van geneeskundige pelotons.

Er zijn voldoende controleslagen ingebouwd om te waarborgen dat de gereedheidsinformatie van de eenheden op een juiste en volledige wijze voor rapportage kan worden aangeboden. Wel gaat het gehele traject van rapportage over de gereedheid gepaard met relatief veel handmatige bewerkingen. Er is namelijk geen geautomatiseerd systeem om de managementinformatie eruit te halen. Dit betekent dat de huidige rapportagesystematiek arbeidsintensief is en kans geeft op fouten.

Verder kan de kwaliteit van de gereedheidsinformatie worden verbeterd. Voor personele en materiële gereedheid heeft het ministerie verbeterlagen in gang gezet om de kwaliteit van de informatie te verbeteren. Voor de geoefendheid is dit nog niet het geval.

Wij zien wel verbetering in de uniformiteit van de meting. De marine rapporteert nu, net als de andere krijgsmachtonderdelen, over de organieke gereedheid van de eenheden, dat wil zeggen gereedheid voor alle opgedragen taken. Vorig jaar rapporteerde de marine nog over de missiegereedheid van de eenheden. De consequentie van de andere manier van rapporteren is dat de marine minder eenheden als operationeel gereed meldde.

5.2 Verantwoording extra budget voor herstel basisgereedheid

De begroting van het Ministerie van Defensie was in 2017 met € 300 miljoen verhoogd, waarvan de minister € 197 miljoen bestemde voor het herstel van de basisgereedheid. Uit de begroting voor 2017 was niet duidelijk hoe de minister dit extra budget verdeelde over de beleidsartikelen 2 tot en met 5 die betrekking hebben op de taakuitvoering van landmacht, marine, luchtmacht en marechaussee. Ook in het *Jaarverslag 2017* en de inzetbaarheidsrapportage licht de minister de besteding van de € 197 miljoen niet toe. Hierdoor kan de Tweede Kamer de besteding van dit extra geld niet controleren.

Aanbeveling

We bevelen de minister van Defensie aan om alsnog aan te geven hoe de € 197 miljoen extra budget voor herstel van de basisgereedheid verdeeld is over de beleidsartikelen 2 tot en met 5, zodat de Tweede Kamer die besteding kan controleren.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 24 april 2018 gereageerd op ons conceptrapport.⁹ Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie schrijft in haar reactie dat zij in de Defensienota bewust heeft gekozen voor het eerst op orde brengen van de bedrijfsvoering en dat daarmee inmiddels goede vorderingen worden gemaakt. Zij waardeert onze conclusie dat de krijgsmacht heeft laten zien dat deze over verander- en verbetervermogen in de bedrijfsvoering beschikt. Ze geeft aan dat Defensie het lerende vermogen van de organisatie verder wil vergroten en dat onze conclusie haar steunt in het oppakken van deze uitdaging.

De minister geeft over de meeste van onze aanbevelingen aan dat die al besloten liggen in haar plannen of dat, waar dit nog niet het geval is, de aanbeveling wordt overgenomen.

Over de materiële gereedheid stelt de minister dat veel factoren van invloed zijn op de ontwikkeling daarvan, zoals enerzijds de ingezette verbetermaatregelen en anderzijds onvoorziene externe factoren zoals plotseling optredende technische defecten of het ongunstige personeelsverloop. De impact van die verschillende factoren is niet altijd eenduidig te bepalen, maar wordt waar mogelijk benoemd.

Over onze aanbeveling betreffende het rechtmatig gebruik van het Dynamisch Aankoopstelsel (DAS) voor IT-inhuur merkt de minister op dat er juridisch geen overeenstemming bestaat over het rechtmatig gebruik van het DAS. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in mei 2017 gestart met het opstellen van een beleidskader dat duidelijkheid moet verschaffen, maar het concept is onderwerp van juridische discussie. Vanuit het oogpunt van continuïteit van de bedrijfsvoering is volgens de minister stopzetting van het Dynamisch Aankoopstelsel voor inhuur van IT-expertise geen optie.

Over onze aanbeveling om een aparte jaarlijkse voortgangsrapportage over vastgoed te handhaven, kiest de minister ervoor vast te houden aan de onlangs met de Tweede Kamer gemaakte afspraken om voortaan in het Materieel Projecten Overzicht te rapporteren over vastgoed. Ze geeft aan dat er momenteel wordt gewerkt aan een herhuisvestingsplan met de vastgoedconsequenties van de Defensienota en dat zij daarin, voor zover relevant, de door ons geformuleerde opgaven zal meenemen.

Over onze aanbeveling om alsnog aan te geven hoe de € 197 miljoen extra budget voor herstel van de basisgereedheid verdeeld is over de beleidsartikelen 2 tot en met 5 van de Defensiebegroting stelt de minister dat het in de financiële administratie van Defensie niet mogelijk is de besteding van specifieke budgetten voor het herstel van de basisgereedheid tot op eenheidsniveau binnen de defensieonderdelen te volgen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We zien dat de minister van Defensie op een constructieve manier omgaat met onze aanbevelingen. Op de meeste punten zien we dat de minister acties onderneemt in lijn met onze aanbevelingen.

De minister geeft aan dat de impact van verschillende factoren op de materiële gereedheid niet altijd eenduidig te bepalen is, maar waar mogelijk benoemd wordt. Wij begrijpen dat er vele factoren van invloed kunnen zijn op de materiële gereedheid van wapensystemen, zowel de verbetermaatregelen als onvoorziene (externe) factoren. Juist daarom is het van belang in de rapportage over het plan van aanpak de ontwikkeling van de materiële gereedheid per hoofdwapensysteem systematisch te volgen, te rapporteren en actief te analyseren welke factoren hierop van invloed zijn geweest. Op deze wijze kan de minister van Defensie inzichtelijk maken in hoeverre het plan van aanpak daadwerkelijk tot een verbetering van de materiële gereedheid leidt.

De minister reageert ook op onze aanbeveling met betrekking tot het rechtmatig gebruik van het Dynamisch Aankoopstelsel (DAS) voor inhuur van IT-expertise. Deze discussie speelt bij enkele departementen en de minister wijst op het rijksbrede standpunt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat hierover duidelijkheid zou moeten verschaffen. Wij wijzen er op dat dit standpunt ten aanzien van het DAS nog niet definitief is vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken. Belangrijk daarbij is dat dit standpunt moet voldoen aan de Aanbestedingswet 2012 en Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten. Voor zover de minister aangeeft dat uit oogpunt van continuïteit stopzetting van het DAS voor inhuur van IT-expertise geen optie is, wijzen we erop dat de aanbestedingswet ook over mogelijkheden voor zulke inhuur beschikt die niet strijdig zijn met de genoemde regelgeving.

In haar reactie op onze aanbeveling om een aparte jaarlijkse voortgangsrapportage over vastgoed te blijven sturen, schreef de minister dat zij vast wil houden aan de met de Tweede Kamer gemaakte afspraak om voortaan in het Materieel Projecten Overzicht te



rapporteren over vastgoed. Een adequate informatievoorziening aan de Tweede Kamer over recente ontwikkelingen rond vastgoed en de invloed daarvan op haar strategische visie op vastgoed is van belang voor het budgetrecht van het parlement. We bevelen de minister aan nadere afspraken met de Tweede Kamer te maken over de geëigende vorm.

De minister stelt dat het in de financiële administratie van Defensie niet mogelijk is om de besteding van specifieke budgetten voor het herstel van de basisgereedheid (€ 197 miljoen) tot op eenheidsniveau binnen de defensieonderdelen te volgen. Dat was echter niet de portee van onze aanbeveling. Het budgetrecht van de Tweede Kamer is geënt op de begrotingsartikelen. Om controle conform het budgetrecht van de Tweede Kamer mogelijk te maken, is volgens ons zicht op de verdeling van de extra middelen over de in onze aanbeveling genoemde begrotingsartikelen nodig.

De minister geeft voorts aan dat door haar nieuwe aanpak van de inzetbaarheidsrapportages onze aanbeveling opgevolgd wordt om in deze rapportage inzetbaarheid en gereedheid in samenhang te presenteren. Wij zullen met belangstelling volgen of de minister er met de presentatie van opdrachtenmatrices in slaagt om de gevolgen van beperkingen in de gereedheid op de inzetbaarheid duidelijk te maken.

De minister is in haar reactie niet ingegaan op onze bevindingen over het achterblijvend kosteninzicht. In volgende onderzoeken zullen we de vorderingen van de minister van Defensie op dit gebied blijven volgen.

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 saldibalans van het Rijk, die beide zijn opgenomen in het Financieel jaarverslag van het Rijk.

Onze taken en bevoegdheden in het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen van de ministers 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 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van 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 verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister.

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 hanteren wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

De informatie in de jaarverslagen van de ministers over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we op de vraag of zij 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 om 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 vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 2

Eindnoten

1. Algemene Rekenkamer, 5 april 2018, brief aan de Tweede Kamer betreffende Verslaggevingsstelsel rijksoverheid: kabinetsreactie op het rapport 'Baten en lasten geherwaardeerd'.
2. Het Ministerie van Defensie gebruikt de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) om de voorgeschreven beheermaatregelen in het materieelbeheer te toetsen.
3. Met merken wordt bedoeld de kleurcodering van munitie en munitieverpakkingen en het gebruik van symbolen.
4. Algemene Rekenkamer, 5 april 2018, brief aan de Tweede Kamer betreffende Verslaggevingsstelsel rijksoverheid: kabinetsreactie op het rapport 'Baten en lasten geherwaardeerd'.
5. Algemene Rekenkamer 2012, Vastgoed Defensie, 19 december 2012.
6. De besparingsdoelstelling is in 2013 bijgesteld naar € 41,9 miljoen. Daarna is geen besparingsdoelstelling meer genoemd.
7. In de conceptversie die de minister van Defensie is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie stond dat het volume van het vastgoed van het Ministerie van Defensie eind 2017 30.000 hectare bedroeg. Op basis van de later verschenen jaarrapportage 2017 van het RVB is dit cijfer aangepast naar 35.000 hectare.
8. Ministerie van Defensie, Voortgangsrapportage Vastgoed Defensie 31 januari 2018.
9. Het conceptrapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister van Defensie is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.

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 2018

