



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag

2019





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun 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 opgeleverd?

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 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 2018* van het Ministerie van Defensie.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.



Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Onze conclusies | 5 |
| 2 | Feiten en cijfers | 11 |
| 3 | Financiële informatie | 16 |
| 3.1 | Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie | 16 |
| 4 | Bedrijfsvoering | 19 |
| 4.1 | Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 19 |
| 4.2 | Oordeel over de bedrijfsvoering | 21 |
| 4.3 | Onvolkomenheden | 21 |
| 4.4 | Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering | 36 |
| 4.5 | Aanbevelingen voor de bedrijfsvoering | 42 |
| 4.6 | Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 42 |
| 5 | Beleidsresultaten | 43 |
| 5.1 | Oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie | 43 |
| 5.2 | Extra budget voor modernisering krijgsmacht dekt bestaande investeringsplannen | 44 |
| 6 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 47 |
| 6.1 | Reactie minister van Defensie | 47 |
| 6.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 50 |
| | Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2018 | 52 |
| | Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek | 55 |
| | Bijlage 3 – Literatuur | 57 |
| | Bijlage 4 – Eindnoten | 58 |

1 Onze conclusies

Dit rapport gaat over de uitkomsten van ons onderzoek naar het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie. Dit hoofdstuk bevat de voornaamste conclusies van ons onderzoek en een leeswijzer.

Alleen meer geld is niet voldoende

In 2018 heeft de minister van Defensie meer geld tot haar beschikking gekregen. In de Defensienota 2018 schrijft de minister dat dit geld zal worden geïnvesteerd in mensen, middelen en manieren (werkwijze, gedrag en cultuur).

Alleen meer geld is echter niet voldoende om de problemen van de minister van Defensie op te lossen. Zoals de minister zelf in de Defensienota al aangeeft: '[zullen] veel zaken [...] pas in latere jaren tot zichtbare resultaten leiden. Dat is helaas de realiteit waarmee we te maken hebben. Het aantrekken en opleiden van mensen en het produceren en operationeel stellen van materieel kost tijd.' De Algemene Rekenkamer onderschrijft dat er inderdaad tijd nodig is voor herstel, maar ziet dat om het herstel te versterken ook aandacht nodig is voor het op orde brengen van de bedrijfsvoering. Alleen met een goed functionerende bedrijfsvoering zal het Ministerie van Defensie in staat zijn om de extra beschikbaar gekomen gelden doeltreffend en doelmatig uit te geven.

Deelproblemen onderling afhankelijk, de traagste bepaalt het tempo

De minister van Defensie heeft te maken met problemen op diverse deelgebieden. Zo is de gereedheid van het materieel al enige jaren onder de maat, is er een gebrek aan personeel, is er achterstand in het onderhoud van vastgoed en loopt de vernieuwing van de IT-infrastructuur vertraging op.

Het oplossen van al deze problemen is al niet eenvoudig, maar wordt verder bemoeilijkt doordat ze onderling afhankelijk zijn.

Deze problemen zijn niet los van elkaar te verhelpen, dus bepaalt de traagste ontwikkeling de snelheid van het oplossen ervan. Het is dan ook noodzakelijk om de onderlinge afhankelijkheden scherp in beeld te houden, om te voorkomen dat oplossingen op het ene terrein onnodig worden vertraagd door te beperkte voortgang op een ander vlak. Overzicht houden en samenwerken daar waar problemen elkaar raken, zijn hierin cruciale factoren. Ook daardoor vraagt het oplossen van de diverse problemen op de deelgebieden extra tijd.



Onvolkomenheden en risico's in de bedrijfsvoering

De minister kampt nog steeds met een aantal onvolkomenheden en wij zien een aantal risico's in de bedrijfsvoering. Hieronder gaan wij hier kort op in. In hoofdstuk 4 worden de onvolkomenheden en risico's uitgebreider besproken.

De logistieke keten reserveonderdelen is verbeterd, maar de materiële gereedheid nog niet door knelpunten in de beschikbaarheid van personeel, problemen op vastgoedgebied en verwerving van materieel

Hoewel we nog geen verbetering zien in de materiële gereedheid, zijn de eerder geconstateerde problemen in de logistieke keten reserveonderdelen voor een groot deel opgelost. De materiële gereedheid is nog niet verbeterd door problemen op andere deelgebieden, zoals een tekort aan geschikt personeel, nog onvoldoende kwaliteit van de gegevens van wapensystemen en problemen op vastgoedgebied. De onvolkomenheid in de logistieke keten reserveonderdelen blijft toch staan, omdat het Ministerie van Defensie de keten nog verder moet verbeteren voor de repareerbare reserveonderdelen.

Continuïteit IT is versterkt, besluit vernieuwing infrastructuur in 2019 verwacht

Na verstoringen in de IT-infrastructuur in 2014 heeft het Ministerie van Defensie verschillende maatregelen genomen om de continuïteit van de IT-processen voortaan te waarborgen. De afgelopen jaren is een eerste set aan maatregelen uitgevoerd. Voor de middellange termijn is het programma Grensverleggende IT (GrIT) gestart om de IT-infrastructuur te vernieuwen. De toetsing door het Bureau ICT-Toets (BIT) zorgde echter voor vertraging. Omdat de minister van Defensie daardoor de gunning van de opdracht voor de ICT-vernieuwing nog niet heeft kunnen doen, kon zij nog geen inzicht verschaffen in de financiële inpasbaarheid van GrIT. Daarom blijft ook deze onvolkomenheid staan.

Informatiebeveiliging

In ons verantwoordingsonderzoek 2017 bevalen wij de minister aan om de resterende verbeterplannen in te vullen om kwetsbaarheden in de informatiebeveiliging te verhelpen en de sturing aantoonbaar in de praktijk te laten werken. De minister heeft deze aanbeveling opgevolgd, maar nog niet geheel afgerond.

In 2018 zijn er grote stappen gezet om de informatiebeveiliging te verbeteren; er dient echter nog een stap te worden gezet om de accreditaties van kritieke systemen af te ronden. De aanbeveling over de accreditering (een machtiging en goedkeuring om een systeem te mogen gebruiken) van de kritieke systemen is nog niet afgerond. Het Ministerie van Defensie verwacht dit in 2019 te kunnen afronden. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid op informatiebeveiliging.



Inkoopbeheer moet worden verbeterd en aangescherpt

Net als vorig jaar staat de inkooporganisatie onder druk. De toegenomen budgetten doen een groot beroep op de slagvaardigheid en wendbaarheid van de Defensieorganisatie. Ondanks deze druk constateren wij lichte verbeteringen in het inkoopbeheer. De geconstateerde tekortkomingen uit 2017 zijn echter nog niet opgelost.

Administratie centrale voorraad munitie is nog steeds niet op orde

Bij het Defensie Munitiebedrijf is het beheer van de centrale munitievoorraad nog niet op orde. Uit ons onderzoek blijkt dat de tekortkomingen niet zijn weggenomen. Wel merken wij op dat het aanpassen van de (interne) regelgeving goed is opgepakt.

Vastgoedmanagement niet op orde

Het Ministerie van Defensie heeft een grote en gevarieerde vastgoedportefeuille, variërend van legeringsgebouwen, oefenterreinen, kantoren, munitiedepots tot tal van andere vastgoedobjecten. Het vastgoed van het Ministerie van Defensie is een voorwaarde voor een goed functionerende krijgsmacht; goede huisvesting van mensen en materieel is essentieel voor de inzetbaarheid. Inzicht en overzicht in de totale portefeuille op het gebied van beheer en onderhoud is dan ook cruciaal. Wij wijzen de minister van Defensie al een aantal jaren op het belang van het vastgoed voor haar organisatie en op het belang van goede beheersprocessen daarop. De minister constateerde zelf in 2018 dat de staat van het Defensievastgoed onvoldoende is en dat haar vastgoedportefeuille toe is aan een forse modernisering. De onvoldoende staat van het Defensievastgoed is volgens ons zowel te verklaren door financiële keuzes uit het verleden, als door tekortkomingen in de processen van het vastgoedbeheer bij het Ministerie van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).

Wij constateren dat de minister van Defensie onvoldoende inzicht heeft in de stand van het beheer en onderhoud van het vastgoed. Als gevolg van het ontbreken van een integraal inzicht in het beheer en onderhoud van de totale vastgoedportefeuille ontbreekt het het Ministerie van Defensie vervolgens ook aan de randvoorwaarden om de achterstanden in het beheer en onderhoud adequaat en met de juiste prioritering aan te pakken. Wij beoordelen het ontbreken van inzicht en overzicht in de totale vastgoedportefeuille in combinatie met de tekortkomingen in de processen van vastgoedmanagement als een onvolkomenheid.

Meer zicht op individuele personele gereedheid

Met het programma Kwaliteit in Beeld krijgt de minister van Defensie meer zicht op de kennis en kunde van individuele medewerkers en op hoe recent die zijn getoetst. Dit inzicht is noodzakelijk. Onvoldoende kwantitatief en kwalitatief personeel is een strategisch top risico voor het Ministerie van Defensie.

Onvoldoende werking verwervingsketen vormt risico voor de modernisering van de krijgsmacht

Uit ons onderzoek blijkt dat er maatregelen zijn genomen om de processen voor de aanschaf van materieel te verbeteren. Deze maatregelen zien er in opzet veelbelovend uit, maar de komende tijd moeten ze zich gaan bewijzen in de praktijk. Als dat niet gebeurt, kan dat leiden tot vertragingen, kostenoverschrijdingen en onvoldoende aansluiting van het materieel op de oorspronkelijke behoefte. Daarmee is er dus een risico dat het de minister van Defensie niet gaat lukken om de modernisering van de krijgsmacht tijdig, effectief en efficiënt te realiseren.

Conclusies en aanbevelingen

De minister van Defensie kampt dus nog steeds met problemen in de bedrijfsvoering. We zien echter wel dat er stappen zijn gemaakt om de bedrijfsvoering te verbeteren. Op basis van ons onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen voor de minister van Defensie. Ten eerste bevelen wij de minister aan om bij de besluitvorming in de aankoopfase van nieuwe wapensystemen alle keuzes die invloed hebben op het gebruik en het onderhoud van de wapensystemen expliciet te maken. Met het expliciet maken van keuzes worden toekomstige eventueel hogere kosten en/of werklast zichtbaar.

Ten tweede merken wij op dat de diverse onderkende problemen onderling afhankelijk zijn. Wij bevelen de minister daarom aan om in de diverse deelplannen om de problemen op te lossen, expliciet aandacht te laten besteden aan problemen op andere deelgebieden die het deelplan beïnvloeden en daarmee de oplossing kunnen belemmeren of vertragen. Daarmee ontstaat meer inzicht in de verwevenheid van de diverse deelproblemen.

Ten derde bevelen wij de minister aan om vervolgens op basis van dat inzicht de samenwerking tussen de probleemeigenaren te bevorderen, zodanig dat door de juiste prioriteiten te stellen gecoördineerd kan worden gewerkt aan een integrale oplossing. Daarmee wordt voorkomen dat deeloplossingen onnodig worden vertraagd.



Verder in het rapport

Omdat de minister van Defensie zelf verantwoordelijk is voor een groot deel van de uitvoering van haar eigen beleid, zijn de hoofdstukken in dit rapport onderling gerelateerd. Dit is vooral merkbaar in de relaties tussen de hoofdstukken 2, 4 en 5. In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van Defensie en de omvang van het budget waarover wij ons oordeel geven. Ook presenteren we hier enige andere cijfers die voor ons oordeel van belang zijn. In dit hoofdstuk staat een aantal feiten en cijfers die indicatief zijn voor problemen in de bedrijfsvoering, die wij in hoofdstuk 4 bespreken.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van 1 geval waarin de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. In 2018 zijn er 6 onvolkomenheden geconstateerd: in de logistieke keten reserveonderdelen, het IT-beheer, de informatiebeveiliging, het inkoopbeheer, in de administratie centrale voorraad munitie en in het vastgoedmanagement. Dat betekent dat er 1 onvolkomenheid is bijgekomen ten opzichte van 2017. De bedrijfsvoering binnen deze onvolkomenheden is al wel op veel punten verbeterd. In hoofdstuk 4 staan ook belangrijke risico's en aandachtspunten over de bedrijfsvoering. Zo vragen wij aandacht voor:
 - inzicht in de individuele personele gereedheid;
 - de verwerving van materieel;
 - IT-beheer van een inkoopapplicatie;
 - het nieuwe Defensiematerieelbegrotingsfonds.

Wat de gevolgen zijn van de in dit hoofdstuk benoemde onvolkomenheden en risico's voor het beleid om de krijgsmacht te moderniseren, beschrijven we in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 4 vormt daarmee het fundament voor de conclusies over het beleid in hoofdstuk 5.

- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar investeringen in de modernisering van de krijgsmacht. Ook geven wij ons oordeel



over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie is opgenomen over het gevoerde beleid.

- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin geven we de reactie die we op 1 mei 2019 ontvingen van de minister van Defensie integraal weer. De minister geeft in haar reactie aan dat ze onze constateringendeelt en onze aanbevelingen ter harte neemt. In ons nawoord gaat de Algemene Rekenkamer in op vier punten die nadere precisering behoeven.

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 (X) beslaan 3,99% van de totale rijksuitgaven over 2018.

Het Ministerie van Defensie (X) heeft in 2018 uitgaven gedaan voor € 9.416,9 miljoen.

Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 11.958,4 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 664,4 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van Defensie (X) in cijfers in miljoenen € en fte's in aantallen

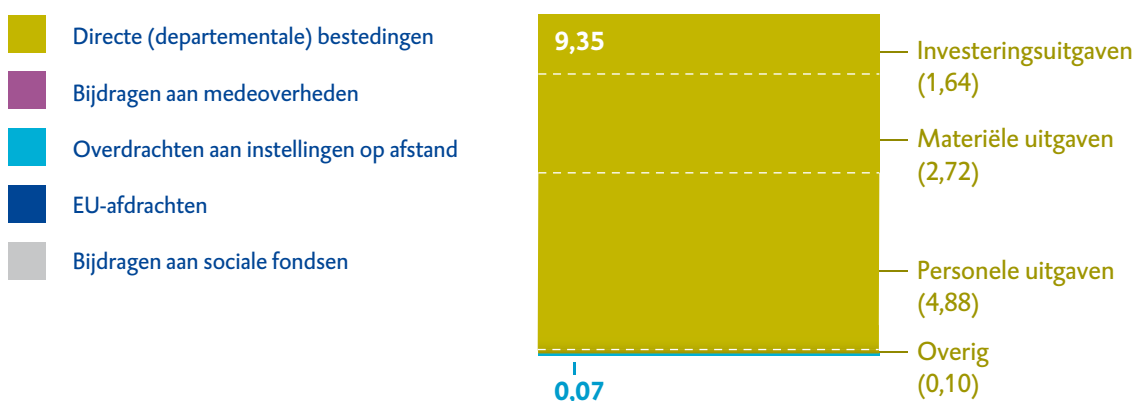
| | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|---------|---------|----------|
| Verplichtingen | 9.802,7 | 9.313,2 | 11.958,4 |
| Uitgaven | 8.242,4 | 8.538,9 | 9.416,9 |
| Ontvangsten | 372,7 | 377,6 | 664,4 |
| Fte's | 55.894 | 55.596 | 56.470 |

Het Ministerie van Defensie heeft in 2018 op alle beleidsartikelen meer geld uitgegeven dan in 2017. De grootste stijging doet zich voor op het artikel Investeringen. Daar is bijna € 300 miljoen meer uitgegeven dan in 2017. Daarnaast is het Ministerie van Defensie voor ruim € 4 miljard aan verplichtingen aangegaan voor toekomstige investeringen. Verder heeft het ministerie meer ontvangsten gerealiseerd door de aflossing op een lening aan het ABP en verkoop van materieel.

Het totaal aantal personeelsleden is toegenomen in 2018. Het aantal burgers in dienst nam toe, maar de instroom van militair personeel was lager dan de uitstroom.

Figuur 1 geeft de verdeling van de uitgaven van het Ministerie van Defensie weer in de onderverdeling personeel, materieel en investeringen:

De uitgaven van het Ministerie van Defensie zijn voor de helft personele uitgaven (bedragen in miljard €)



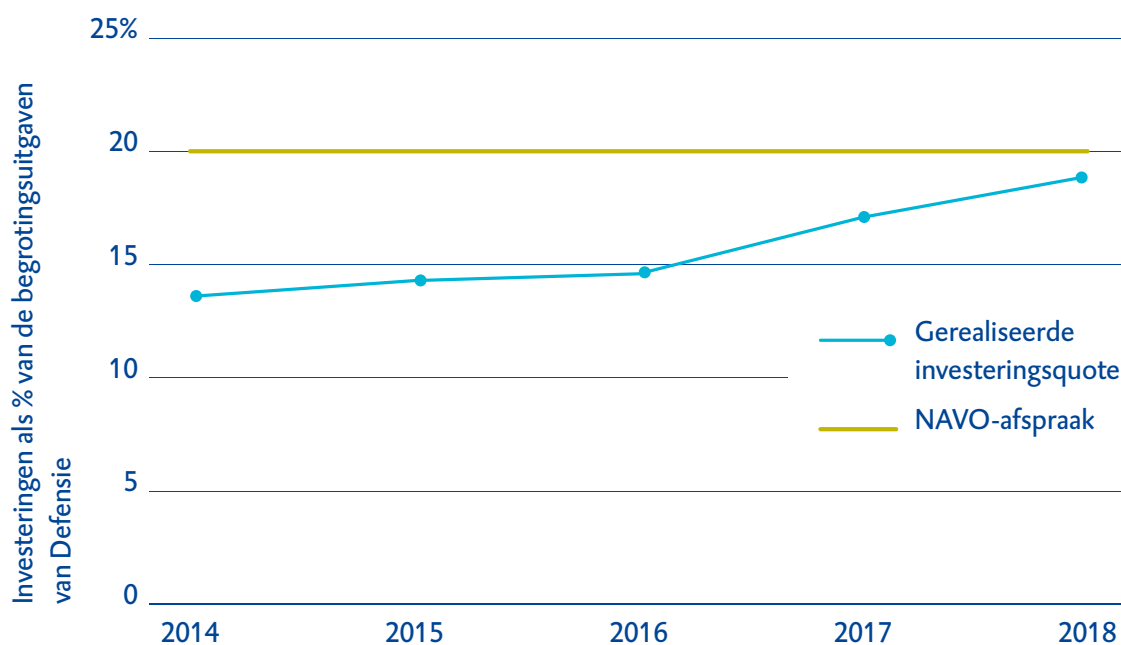
Figuur 1 uitgaven Ministerie van Defensie in 2018

Minister van Defensie boekt voortgang bij voldoen aan NAVO-afspraken

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 defensie-uitgaven van Nederland lagen daar in 2018 nog onder. Bij een geschat bbp van € 744,8 miljard¹ voor 2018 bedroegen de defensie-uitgaven in 2018 1,26% van het bbp tegen 1,16% in 2017.

Naast de relatieve omvang van de defensie-uitgaven is het aandeel van de investeringen in de totale defensie-uitgaven van belang. Binnen de NAVO is namelijk afgesproken dat dit aandeel ten minste 20% moet zijn. In 2018 kwam deze zogenoemde ‘investeringsquote’ uit op 18,9%. Dit is, zo blijkt uit figuur 2, een stijging ten opzichte van het voorgaande jaar.

Investeringsquote Defensie stijgt gestaag, maar ligt nog onder de NAVO-afspraken



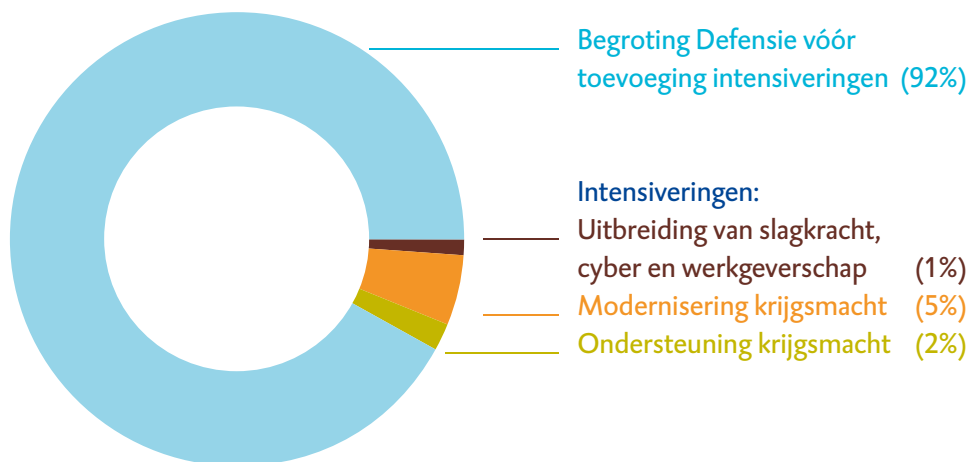
Figuur 2 Investeringsquote Defensie

De investeringsquote ligt al meerdere jaren onder de streefwaarde van 20%. In begrotingen werd telkens verwacht dat de investeringsquote zich in de richting van de norm zou ontwikkelen, terwijl die in werkelijkheid altijd achter is gebleven. Al bijna 10 jaar blijven de realisaties van de investeringsquote onder de ramingen ervan. Dit kan een symptoom zijn van een onvoldoende functionerende bedrijfsvoering en vormt een risico voor het moderniseren van de krijgsmacht. In § 4.4.1 gaan we nader op dit risico in.

Extra budget Defensie vooral naar modernisering krijgsmacht

De minister van Defensie krijgt van het kabinet over de periode 2018-2033 extra budget om de krijgsmacht te moderniseren. Dit extra geld maakt deel uit van de intensiveringen van het kabinet-Rutte III en is bedoeld voor zowel de vervanging als de vernieuwing van groot materieel. In 2018 werd de begroting van de minister van Defensie hiertoe met € 475 miljoen opgehoogd. Figuur 3 laat de intensiveringen zien ten opzichte van de begroting.

Intensiveringen zijn 8% van de begroting van Defensie 2018



Figuur 3 Intensiveringen 2018 ten opzichte van de begroting

In § 5.2 gaan we nader in op de vraag waar het extra geld voor wordt ingezet en hoe het parlement de uitvoering van de investeringsplannen kan volgen en controleren.

Onderrealisatie investeringsbudget duurt voort

De uitgaven voor investeringen zijn over 2018 lager uitgevallen dan begroot. Wel is de minister van Defensie in 2018 veel verplichtingen aangegaan voor toekomstige investeringen. Onderstaande tabel laat zien hoe het budget voor investeringen (beleidsartikel 6) zich heeft ontwikkeld voor het begrotingsjaar 2018:

Tabel 2 Ontwikkeling begroting versus realisatie Investerings 2018 Ministerie van Defensie (X) in miljoenen €

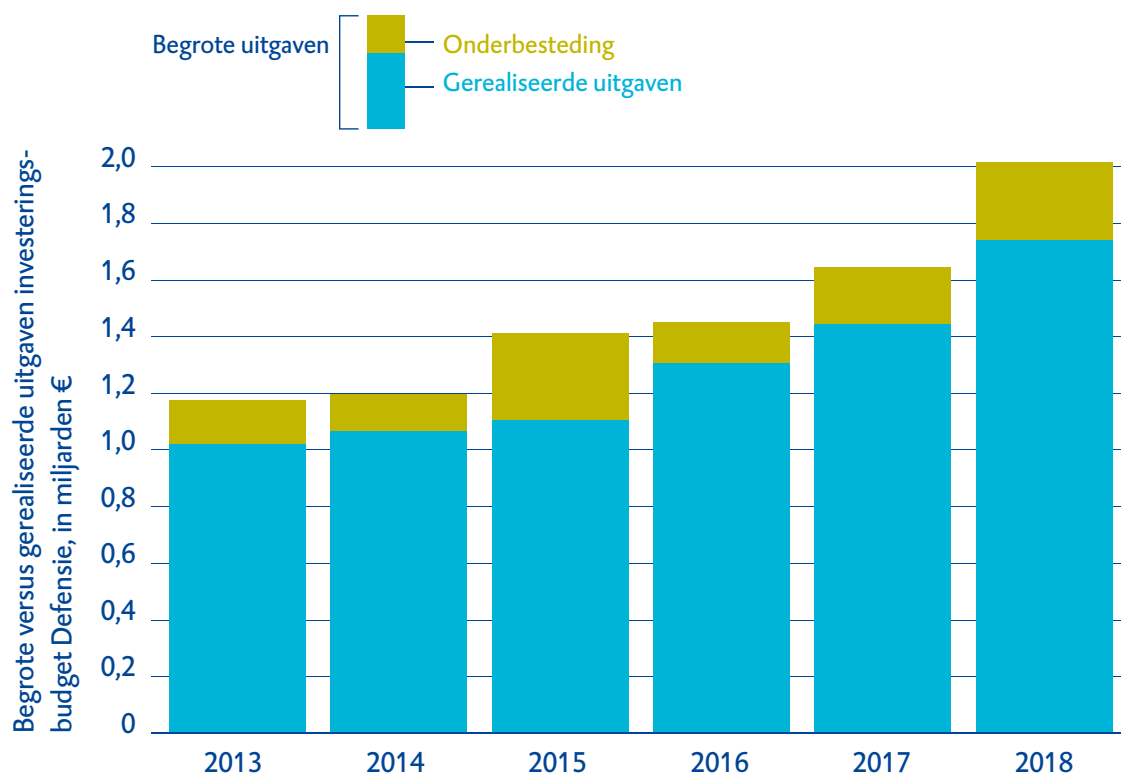
| Begrotingsmoment | Bedrag | Begroot of realisatie |
|--------------------------|---------|-----------------------|
| Ontwerpbegroting 2018 | 2.009,9 | Begroot |
| 1e supplettoire wet 2018 | 2.965,3 | |
| 2e supplettoire wet 2018 | 1.774,7 | |
| Realisatie 2018 | 1.737,0 | Realisatie |

De minister van Defensie heeft de extra € 475 miljoen in 2018 (na september 2018 toegevoegd aan het investeringsbudget) niet uitgegeven en schuift deze middelen door naar komende jaren. Omdat zij ook in eerdere jaren budget heeft doorgeschoven, schuift zij

van het budget op artikel 6 voor 2018 in 2018 zo'n € 1,2 miljard door. Bij de 1e suppletoire begroting was het investeringsbudget gestegen tot circa € 3 miljard.

Figuur 4 laat zien dat het Ministerie van Defensie al vanaf 2013 het budget voor investeringen niet geheel besteedt. Net als bij de investeringsquote kan dit een symptoom zijn van een onvoldoende functionerende bedrijfsvoering en een risico voor het moderniseren van de krijgsmacht. In § 4.4.1 gaan we nader op dit risico in.

Gerealiseerde uitgaven blijven achter op begrote uitgaven



Figuur 4 Onderbesteding door de jaren heen

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we hebben betrokken in onze oordeelsvorming en aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten van de baten/lastendiensten

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 2 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

De Algemene Rekenkamer heeft minder werkzaamheden kunnen uitvoeren op het terrein van materieelbeheer, autorisatiebeheer en financiële informatie dan voorzien. Een capaciteitstekort bij dit onderzoek is hiervan de oorzaak. Echter, we maken voor deze onderwerpen mede gebruik van de Auditdienst Rijk, die op deze terreinen ook onderzoek heeft verricht. Dit leidt ertoe dat wij dit jaar voldoende basis hebben voor onze oordelen.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* 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 aangegane verplichtingen. Daarnaast hebben we ook fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen voor een bedrag van € 266,6 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 (X) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen is overschreden. De onrechtmatigheid bestaat voornamelijk uit fouten als gevolg van het niet-naleven van de Europese aanbestedingswetgeving. Het totaal van de aangegane verplichtingen bedraagt € 11.958,4 miljoen. Het foutbedrag van € 266,6 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens van € 239,2 miljoen.

In 2018 heeft het Ministerie van Defensie nog gebruik gemaakt van het Dynamisch Aankoopstelsel (DAS) ICT-expertise. Dat gebeurde volgens het beleidskader toepassing Dynamisch Aankoopstelsel bij inhuur van personeel. Dit beleidskader en de toepassing van het DAS voldoen echter niet aan de geldende Europese aanbestedingswetgeving, waardoor dit leidt tot een onrechtmatigheid van € 146,7 miljoen in de aangegane verplichtingen. Het Ministerie van Defensie maakt vanaf 1 november 2018 gebruik van de rijksbrede raamcontracten die met de leveranciers van ICT-personeel zijn gesloten. Het DAS wordt vanaf die datum niet langer toegepast voor nieuwe inkoop aanvragen ICT-inhuur.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie is opgenomen omvat in totaal € 556,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 4, 5, 7, 8 en 10. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 75,2 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikelen 2, 3, 4, 5, 7 en 8. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 7. In dit artikel hebben we fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de aangeane verplichtingen die de artikelgrens overschrijden.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 7 Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de aangeane verplichtingen op artikel 7 is overschreden. Het gaat om een fout van € 80,6 miljoen. 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.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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 beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en 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 (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Verbetering zichtbaar bij het oplossen van onvolkomenheden

Voor het eerst sinds 2014 zien wij een stijging in het aantal onvolkomenheden bij het Ministerie van Defensie: er is een nieuwe onvolkomenheid op het gebied van het vastgoedmanagement. De in 2017 reeds bestaande onvolkomenheden zijn ook nog niet opgelost, maar we zien dat de minister van Defensie wel degelijk stappen heeft gezet om de bedrijfsvoering te verbeteren. Zo is de logistieke keten reserveonderdelen sterk verbeterd en zijn er belangrijke stappen vooruit gezet bij IT-beheer en informatiebeveiliging. Ondanks de druk om het toegenomen budget te besteden, zijn er ook lichte verbeteringen in het inkoopbeheer.

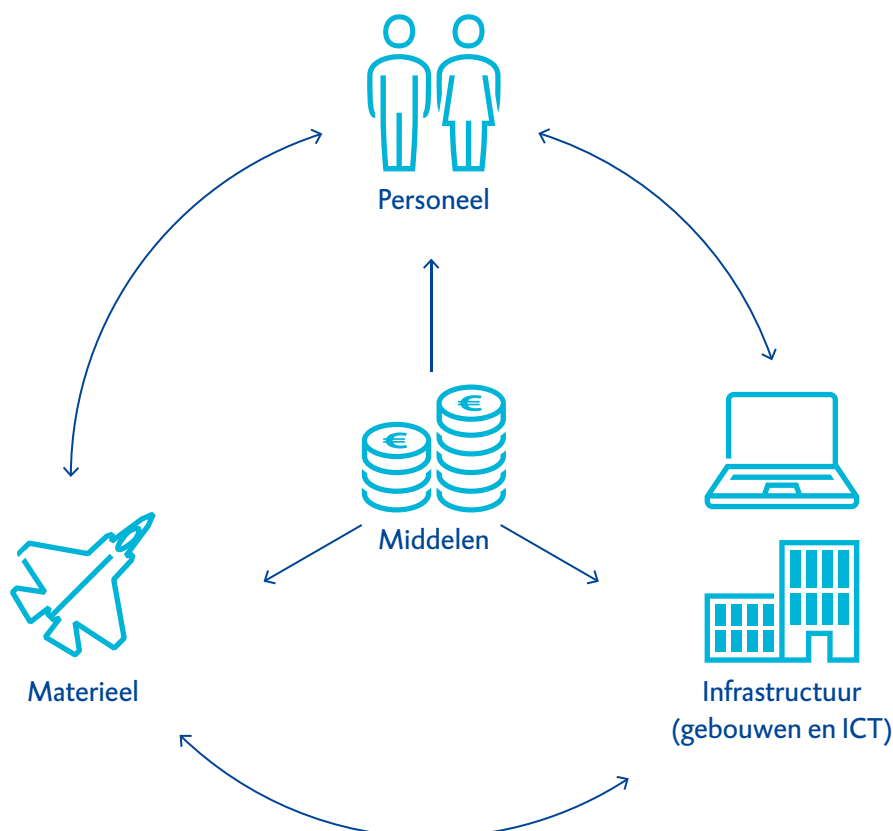
Problemen zijn onderling afhankelijk

Ondanks de geconstateerde vooruitgang zien wij echter ook dat de bedrijfsvoering nog meer verbeterlagen nodig heeft. De nu al bereikte vooruitgang leidt nog niet tot grote verbeteringen in de operationele gereedheid² van Defensie. De geconstateerde beheersingsproblemen zijn zodanig met elkaar verweven dat verbeteringen op het ene gebied niet altijd (direct) resultaat laten zien, omdat een ander proces de zwakste schakel vormt. Zo bleek uit ons onderzoek bijvoorbeeld dat:

- het herstel van de materiële gereedheid wordt belemmerd door een gebrek aan onderhoudspersoneel, ingenieurs en inkopers en doordat er onvoldoende geschikte onderhoudsruimtes zijn;
- het verbeteren van het onderhoud van het vastgoed wordt belemmerd door een gebrek aan deskundig technisch personeel dat de opdrachten aan het Rijksvastgoedbedrijf kan formuleren;
- het tekort aan werkend materieel zorgt voor ontevredenheid bij het personeel, wat vervolgens kan leiden tot ongewenste uitstroom.

Op deze wijze ontstaat een risico op een vicieuze cirkel.

Het ministerie kampt met problemen op het gebied van personeel, materieel en op het gebied van infrastructuur. Deze problemen zijn veelal onderling afhankelijk.



Figuur 5 Problemen op deelgebieden onderling afhankelijk

Het beter beheersen van de primaire processen van de bedrijfsvoering leidde daarom in 2018 niet direct tot een verhoging van de operationele gereedheid van de krijgsmacht.

Omdat de problemen niet op zichzelf staan, leiden goede en tijdig uitgevoerde verbeterplannen niet altijd tot het gewenste resultaat. Dit laatste maakt dat overzicht cruciaal is om de operationele gereedheid van de krijgsmacht te verbeteren. Dit is in lijn met onze aanbeveling in het verantwoordingsonderzoek 2017, waarin we de minister van Defensie adviseerden om de verschillende verbetertrajecten op elkaar te laten aansluiten en hier regie op te voeren.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 6 onvolkomenheden.

Tabel 3 Onvolkomenheden bij het Ministerie van Defensie (X)

| Onderwerp | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Logistieke keten reserveonderdelen | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |
| IT-beheer | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |
| Autorisatiebeheer | Onvolkomenheid | | |
| Informatiebeveiliging | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |
| Inkoopbeheer | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |
| Administratie centrale voorraad munitie | | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |
| Vastgoedmanagement | | | Onvolkomenheid |

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 De logistieke keten reserveonderdelen is verbeterd, maar de materiële gereedheid nog niet, door knelpunten in de beschikbaarheid van personeel, problemen op vastgoedgebied en verwerving van materieel

Sinds 2016 heeft het Ministerie van Defensie op structurele wijze, en op basis van een gedegen risicoanalyse, maatregelen ingevoerd om de materiële gereedheid te verbeteren. Een groot aantal van deze maatregelen is in 2018 afgerond. Een tastbaar resultaat van deze maatregelen is dat de voorraadbeschikbaarheid en leverbetrouwbaarheid van veelgebruikte reserveonderdelen ruimschoots zijn toegenomen. Echter, ondanks dit resultaat zien wij dat over de hele linie de materiële gereedheid in 2018 niet is verbeterd ten opzichte van 2017.

De materiële gereedheid van de krijgsmacht beschrijft de mate waarin het materieel als helikopters, schepen en pantservoertuigen beschikbaar is voor inzet, oefening en opleiding. De krijgsmacht kampt al jaren met problemen op dit gebied. Ook in 2018 zetten deze problemen zich voort.

Logistieke keten reservedelen is verbeterd

In 2014 hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd bij de logistieke keten reserveonderdelen. Onder de logistieke keten vallen de onderhouds- en logistieke plannen voor het in stand houden van wapensystemen, en het proces van tijdig aankopen, onderhouden en inzicht hebben in levering en verbruik van reserveonderdelen die nodig zijn voor het gereed stellen en onderhouden van materieel. Door tekortkomingen in dit proces voldeed de materiële gereedheid niet aan de eigen normen van het ministerie. In ons verantwoordingsonderzoek 2017 hebben wij de minister van Defensie de aanbeveling gedaan om een aantal meetbare indicatoren te formuleren, waarmee de ontwikkeling van de logistieke keten en organisatie is te monitoren en te documenteren. Het ministerie heeft een extra indicator ontwikkeld om per wapensysteem te bepalen welke essentiële reserveonderdelen in ieder geval beschikbaar moeten zijn. De uitrol hiervan vindt vanaf 2018 plaats. Onze aanbeveling om de factoren die de materiële gereedheid beïnvloeden gestructureerd vast te leggen, heeft de minister niet opgevolgd.

De getroffen maatregelen uit het 'Plan van Aanpak Verbeteren Materiële Gereedheid' laten in 2018 positieve resultaten zien in de logistieke keten reserveonderdelen. De afspraken met leveranciers over reserveonderdelen die gerepareerd kunnen worden verdienen nog aandacht. Nu grote onderdelen van de eerdergenoemde problematiek in deze keten zijn opgelost, komt andere problematiek naar voren die een negatieve invloed heeft op de materiële gereedheid, mede door de veroudering van wapensystemen: knelpunten in het verwervingsproces en contractmanagement en (kwalitatieve) personele tekorten.

Contractmanagement bij verwerving – met aandacht voor exploitatiefase – vormt een knelpunt

Wij zien dat een belangrijke oorzaak van de stagnatie in groei van de materiële gereedheid ligt bij het verwervingsproces, de aankoop van wapensystemen. Het Ministerie van Defensie loopt in 2018 tegen knelpunten aan waarbij in het verleden gemaakte (beperkte) contractuele afspraken met leveranciers het huidige onderhoud van wapensystemen bemoeilijken. Deze keuzes typeerden zich door het vooropstellen van de instroom van een nieuw wapensysteem, waarbij onvoldoende invulling is gegeven aan de randvoorwaarden voor instroom, gebruik en onderhoud. Dit zijn bijvoorbeeld het maken van keuzes in de verwerving die passen bij het verwachte gebruik en de inzet van het materieel, de aanschaf van voldoende reserveonderdelen bij de aankoop, het vastleggen van levering en onderhoud van (repareerbare) reserveonderdelen in contracten en het tijdig zorgen voor voldoende en passende infrastructuur. Ook waren onderhouds- en logistieke plannen niet altijd



aanwezig bij ingebruikname van het nieuwe wapensysteem. Kenmerkende voorbeelden van bovenstaande zijn:

- tekorten aan repareerbare onderdelen bij de marine, de landmacht en de luchtmacht;
- de keuze voor een scheepsmotor die niet past bij de langdurige zware belasting die de marine nodig heeft;
- oude onderhoudshallen bij zowel de marine, de land- als de luchtmacht, waarin de huidige wapensystemen niet optimaal kunnen worden onderhouden;
- zeer beperkte aanschaf van gereedschap voor een nieuw wapensysteem van de landmacht.

Het herstellen van deze eerder gemaakte keuzes zal jaren in beslag nemen, mede doordat het Ministerie van Defensie hierbij afhankelijk is van andere spelers in de keten, zoals het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en fabrikanten. Echter, zonder aandacht voor bovengenoemde randvoorwaarden in het verwervingsproces bij contractmanagement (inclusief contracten van al in gebruik zijnde wapensystemen) loopt het Ministerie van Defensie het risico dat de materiële gereedheid niet duurzaam verbetert.

Personele tekorten staan een verbetering van de materiële gereedheid in de weg

Naast aandacht voor het contractmanagement in het verwervingsproces vormen de personele tekorten in de keten van beheer en onderhoud van wapensystemen een knelpunt voor de verbetering van de materiële gereedheid. Deze tekorten zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Er is bij het gehele Ministerie van Defensie zowel een tekort aan stafcapaciteit voor het verbeteren van de materiële gereedheid als aan opgeleide monteurs en ingenieurs voor het voorbereiden, plannen en uitvoeren van onderhoud. Daarnaast is bij de operationele commando's sprake van een (dreigend) tekort aan personeel dat de gereed gestelde wapensystemen moet gebruiken. Bovendien bestaat, door personele tekorten in de opleidingsketen, het risico dat deze tekorten nog lang blijven bestaan.

De problematiek die de materiële gereedheid beïnvloedt, overstijgt Defensie

Sinds 2016 ligt de coördinatie voor het verbeteren van de materiële gereedheid door middel van het 'Plan van Aanpak Verbeteren Materiële Gereedheid' bij de Defensiestaf. In dit plan worden problemen die de operationele commando's overstijgen voor het hele Ministerie van Defensie opgepakt. De in ons onderzoek geconstateerde problematiek overstijgt echter de Defensiestaf, en op een aantal punten (vernieuwen van de infrastructuur) zelfs het ministerie als geheel. Hierdoor loopt de minister van Defensie het risico dat de oorzaken van de stagnerende materiële gereedheid niet kunnen worden weggenomen,

omdat de problematiek niet strategisch en in samenhang wordt opgepakt. Dit risico lijkt het ministerie te onderkennen met de huidige stappen van de Defensiestaf richting een meer integraal plan van aanpak.

Operationele commando's kunnen van elkaar leren

Hoewel de problematiek voor het hele Ministerie van Defensie geldt en de al bestaande coördinatie op het niveau van de Defensiestaf een noodzakelijke voorwaarde is om deze op te lossen, zijn er tussen de operationele commando's verschillen in de aard en ernst van de problemen. Zo is de systeemlogistiek (documentatie over logistiek, onderhoud en beheer van de wapensystemen) bij de luchtmacht (veelal) op orde door stringente externe luchtvaart-eisen. Ook de aanpak van de ketenlogistiek bij de luchtmacht, waarbij een breed samengestelde groep het wapensysteem beheert (de afdeling Programmamanagement), werpt nog steeds zijn vruchten af. Deze verschillen spreken voor de voorgenomen aanpak van de Defensiestaf om een aantal maatregelen gedifferentieerd uit te voeren. Bovendien ligt hier een kans voor de operationele commando's om van elkaars oplossingen te leren. Omdat de materiële gereedheid niet is gestegen in 2018 en momenteel nog de eerste stappen worden gezet voor het verbeteren van afspraken met leveranciers over repareerbare reservedelen, beschouwen wij de logistieke keten reserveonderdelen nog steeds als een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om alle (bestaande) contracten van reeds in gebruik zijnde wapensystemen voor repareerbare reserveonderdelen te analyseren en waar nodig te herzien of alsnog af te sluiten.

4.3.2 Continuïteit IT versterkt, besluit vernieuwing infrastructuur in 2019 verwacht

Naar aanleiding van verstoringen in de IT-infrastructuur in 2014 heeft het minister van Defensie verschillende maatregelen genomen om de continuïteit daarvan voortaan te waarborgen. Voor de korte termijn werd een set aan maatregelen opgesteld die de afgelopen jaren werden uitgevoerd. Voor de middellange termijn is het programma *Grensverleggende IT* (GrIT) gestart. Dit programma beoogt een vernieuwing van de IT-infrastructuur te realiseren.

Continuïteit IT Defensie versterkt door genomen maatregelen

Ernstige incidenten in 2014 maakten duidelijk dat de continuïteit van de IT-voorzieningen bij het Ministerie van Defensie onvoldoende was gewaarborgd. Het Ministerie van Defensie liet de situatie rond de IT in 2014 extern onderzoeken en is op basis van de resultaten in

2015 voortvarend aan de slag gegaan met een pakket aan maatregelen voor de korte termijn. De meeste van deze maatregelen werden in 2016 en 2017 ingevoerd. We hebben vastgesteld dat de laatste maatregel, een uitwijkvoorziening voor DefCERT,³ in februari 2018 in gewijzigde vorm werd uitgevoerd. Het volledige pakket van maatregelen ter versterking van de continuïteit van de IT-voorzieningen is daarmee uitgevoerd. Wij konden de afgelopen jaren tegelijkertijd vaststellen dat het aantal incidenten en calamiteiten gestaag daalde. Dit toont aan dat de continuïteit van de IT-voorzieningen daadwerkelijk is verbeterd.

De minister liet in 2017 en 2018 externe onderzoeken uitvoeren naar de houdbaarheid van de huidige IT-voorzieningen. De huidige voorzieningen moeten immers gewaarborgd zijn tot het moment dat de nieuwe IT-infrastructuur met het programma GrIT zal worden opgeleverd. Uit ons onderzoek blijkt dat de staat van de huidige IT-voorzieningen zo duidelijk is verbeterd, dat de continuïteit tot aan de geplande overgang naar GrIT kan worden gegarandeerd. Vereisten zijn wel dat het Joint IV Commando (JIVC) de benodigde aandacht aan de huidige IT besteedt en het noodzakelijke onderhoud uitvoert. Wil JIVC de huidige voorzieningen voor de maximaal onderzochte periode van 5 jaar garanderen, dan zal het bovendien een aantal investeringen moeten uitvoeren en voldoende aandacht moeten besteden aan enkele probleemgebieden. JIVC verwacht dat het de huidige voorzieningen de komende 3 tot 5 jaar daadwerkelijk kan garanderen en de transitie naar de nieuwe IT-infrastructuur kan realiseren.

Deze resultaten laten zien dat het deel van de onvolkomenheid dat handelt over de continuïteit van de huidige IT-infrastructuur is opgelost. Wij merken daarbij wel op dat de geplande transitie naar GrIT veel van het Ministerie van Defensie zal vragen en dat daar risico's aan zijn verbonden, zoals de beschikbaarheid van voldoende personele capaciteit. Indien deze personele capaciteit niet volledig voorhanden blijkt, roept dit risico's op voor de realisatie en migratie naar de nieuwe infrastructuur. Het is daarom zaak dat de minister van Defensie de geplande transitie goed beheerst en steeds een zorgvuldige afweging maakt tussen het realiseren van de vernieuwing en de continuïteit van de huidige IT-infrastructuur.

Financiële inpasbaarheid en risico's GrIT

In ons verantwoordingsonderzoek over 2017 deden wij de minister van Defensie de aanbeveling om een meerjarige kosten-batenanalyse van het programma GrIT op te stellen. Wij vinden een dergelijke analyse nog altijd van belang om het programma goed te kunnen sturen. Daarnaast is ook een meerjarige planning noodzakelijk voor de beheerste implementatie van het programma GrIT.

Nog geen zicht op de financiële inpasbaarheid

De minister van Defensie heeft de planning en scope van het programma GrIT in 2018 aangepast. Zij nam zich eerder voor om het programma in november 2018 aan een marktpartij te gunnen. Op dat moment zou zij ook beschikken over een businesscase voor het programma, waarmee zij de integrale kosten voor de IT-vernieuwing in beeld zou brengen en zou aantonen hoe zij deze de komende jaren zal inpassen in haar begroting.

Wij hebben oog voor de stappen die de minister in 2018 heeft gezet. Zo besloot zij het Bureau ICT Toetsing (BIT) naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer te verzoeken om een derde toets uit te voeren. Hiervoor is extra tijd benodigd. De planning werd ook aangepast vanwege het terugtrekken van een van de consortia, waardoor het ministerie diende te beoordelen of het mogelijk en wenselijk was om met 1 consortium verder te gaan in het proces van de aanbesteding. De minister voegde applicaties toe naar aanleiding van het tweede advies van BIT. Deze extra toets en het vertrek van een van de consortia heeft echter wel gezorgd voor vertraging in het aanbestedingsproces.

Door de vertraging heeft de minister in de door ons onderzochte periode geen businesscase opgesteld. Inmiddels verwacht zij dat de gunning in het tweede kwartaal van 2019 zal plaatsvinden. De aan de businesscase verwante aspecten van de financiële sturingsmogelijkheden en inpasbaarheid zijn daarom op dit moment niet te beoordelen. Om deze reden handhaven wij de onvolkomenheid die wij eerder vaststelden.

Gedetailleerdere planning maakt risico's beter beheersbaar

Voor de planning van het programma heeft de minister in 2018 verschillende plannen opgesteld om de nieuwe IT-infrastructuur te realiseren. Zo stelde JIVC zogenoemde 'gereedstellingsplannen' op met een nadere uitwerking van hoe het programma na de gunning zal worden uitgevoerd. Ook heeft zij daarbij de personele capaciteit die nodig is voor de transitie naar GrIT in beeld gebracht, wat onder meer in detail terug te vinden is in het *Gereedstellingsplan Uitvoering*. JIVC heeft binnen het Ministerie van Defensie de personele behoefte uitgewerkt voor de regieorganisatie, de programmaorganisatie en de daadwerkelijke uitvoering in de gemengde teams. De minister identificeert de beschikbaarheid van voldoende personeel daarbij nog altijd als risico. Zij formuleert vervolgens een aantal maatregelen om dit risico te beheersen, die deels afhangen van de voorwaarden waaronder GrIT uiteindelijk aan de markt wordt gegund. Wij zullen de uitkomsten van het voorgaande in 2019 met belangstelling volgen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister net als in 2017 aan om op basis van de businesscase een meerjarige kosten-batenanalyse van het programma GrIT op te stellen.

4.3.3 Informatiebeveiliging

Belang van informatiebeveiliging

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen (*Distributed Denial of Service*). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn. Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de Rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

Aanpak onderzoek informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor 2 kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld als



groeimodel. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012-normen.

De BIR:2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR:2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere (op hun IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt.

Aanbevelingen VO 2017 zijn opgevolgd, maar nog niet afgerond

We zien dat de minister van Defensie in 2017 meerdere acties heeft ondernomen om de sturing op informatiebeveiliging te verbeteren. We stelden voorts vast dat er voor kritieke systemen aan dossiervorming is gewerkt en dat er systeemeigenaren zijn aangewezen. Zaak was om de dossiers te completeren met controlerapportages. 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. We deden daarbij de volgende aanbeveling:

- Geef invulling aan de resterende verbeterplannen om kwetsbaarheden te verhelpen en de sturing aantoonbaar in de praktijk te laten werken.

De nog te zetten stappen voor kritieke systemen, zoals het uitvoeren van controlerapportages en zorgdragen voor accreditering conform het eigen beveiligingsbeleid, zouden bijdragen aan die werking.

Het Minister van Defensie heeft voor de kritieke systemen – indien nodig – verbeterplannen opgesteld. Verder is het overzicht van de kritieke systemen gecompleteerd, maar komen de verbeterplannen veelal voort uit beveiligingsonderzoeken en vragen deze om een reactieve verbeteractie. Het proces van de accreditering van de kritieke systemen is nog niet afgerond. Defensie heeft een goed onderbouwde aanpak laten zien en is hiermee voortvarend aan de slag gegaan. De afronding hiervan wordt door het Ministerie van Defensie verwacht in 2019.

In 2018 grote stappen gezet om de informatiebeveiliging te verbeteren

De minister ziet toe op de beheersing van de processen als die van de krijgsmacht delen, Defensie Materieel Organisatie en het Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO).

De processen bij die organisaties worden ondersteund met informatiesystemen. Het is van belang om de beschikbaarheid, kwaliteit en vertrouwelijkheid van de informatie goed te beheersen, aangezien dit kwaliteitsaspecten van de informatiebeveiliging zijn. Het gaat immers om gegevens bij de verwerving van groot materieel, commandovoeringinformatie in internationaal verband en wapensysteemspecifieke informatie. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor het Chief Information Officer-office (CIO-office) en de chief information security officers (CISO's) bij de Defensiestaf (concernniveau) en de Defensieonderdelen. Wij hebben op 4 aandachtsgebieden (gerelateerd aan de BIR:2012) de centrale sturing, bij de Defensiestaf, op informatiebeveiliging onderzocht.

Het Ministerie van Defensie heeft op alle 4 de onderzochte aandachtsgebieden in voldoende mate de BIR:2012 geïmplementeerd.

Wij zien dat op de aandachtsgebieden 'bestuur van de informatiebeveiliging', 'organisatie van de informatiebeveiliging', 'incidentmanagement' en 'risicomanagement' diverse inspanningen zijn verricht. Zo is er een actueel en vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid, is er een overzicht met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met relevante rollen en functies voor informatiebeveiliging en is er op concernniveau een overzicht van de (bedrijfs)kritieke systemen met hun relevante kenmerken. Hierbij valt te denken aan laatst uitgevoerde risicoanalyses, audits en penetratietesten op de systemen en is er een overzicht van contactpersonen per systeem. Hierdoor is de minister van Defensie in staat geweest zich periodiek goed te laten informeren over de status van informatiebeveiliging om hierop te kunnen sturen. Er zijn op het gebied van informatiebeveiliging grote stappen gezet, er dient echter nog een stap te worden gezet om de accreditaties van kritieke systemen af te ronden.

Conclusie en aanbevelingen

Het Ministerie van Defensie heeft op de 4 door ons onderzochte aandachtgebieden de BIR:2012 in voldoende mate geïmplementeerd. We zien echter dat de aanbeveling over de accreditering (een machtiging en goedkeuring om een systeem te mogen gebruiken) van de kritieke systemen nog niet is afgerond. Het Ministerie van Defensie verwacht dit in 2019 te kunnen afronden. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid op informatiebeveiliging.

4.3.4 Werking en aanscherping inkoopbeheer vereist

De inkooporganisatie staat net als vorig jaar onder druk. Toegenomen budgetten doen een groot beroep op de slagvaardigheid en wendbaarheid van de Defensieorganisatie. Ondanks deze druk constateren wij lichte verbeteringen in het inkoopbeheer. De geconstateerde tekortkomingen uit 2017 zijn echter nog niet opgelost.

Belangrijkste bevindingen

Wij constateren dat nog niet alle belangrijke interne beheersingsmaatregelen ('key controls') afdoende zijn geïmplementeerd en/of adequaat functioneren.

- De aanbestedingskalender is pas eind 2018 geïmplementeerd en dus dient de werking in 2019 te worden aangetoond.
- Voor het contractenregister zien wij een verbetering ten opzichte van 2017. Het contractenregister is echter nog niet volledig.
- De spendanalyse wordt door het ministerie voornamelijk gebruikt om in te spelen op de verwachte inkoopbehoeften. Dit instrument dient ook te worden gehanteerd om de recht- en doelmatigheid van de inkoop vast te stellen teneinde maatregelen te treffen voor verbeteringen in het inkoopproces.
- Het Ministerie van Defensie hanteert een escalatieprocedure. Met die procedure stemt de commandant van het betreffende Defensieonderdeel in uitzonderingssituaties, vooraf gemotiveerd, in met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving. Over 2018 zijn 18 dossiers via deze escalatieprocedure afgewikkeld met een totaalbedrag van circa € 56,6 miljoen. Ten opzichte van voorgaande jaren is zowel het aantal gevallen als het financieel belang gestegen (2016 3 gevallen ad € 8,3 miljoen en 2017 12 gevallen ad € 14,4 miljoen). Het is goed dat men zich bewust is van deze gevallen en dit instrument ook actief uitdraagt naar alle aanbestedende diensten. Men moet zich er echter ook bewust van zijn dat dit instrument bedoeld is voor uitzonderingssituaties.
- In het 'Afsprakenpakket Inkoopproblematiek' is de verplichting opgenomen dat voor opdrachten van € 33.001 exclusief btw tot de Europese aanbestedingsdrempels in het inkoopdossier summier een motivatie wordt opgenomen waarom de gekozen leveranciers geschikt zijn. De minister heeft de grens echter bij € 50.000 exclusief btw gesteld en voldoet hiermee niet aan deze afspraken.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan:

- zorg te dragen voor het adequaat functioneren van de bovengenoemde beheersmaatregelen en de spendanalyse nader in te vullen op de aspecten recht- en doelmatigheid;
- te voldoen aan het 'Afsprakenpakket Inkoopproblematiek' voor de objectieve leverancierskeuze;
- een oorzakenanalyse over 2018 uit te voeren op de onrechtmatigheden als gevolg van het niet juist toepassen van aanbestedingsregels, mede in het licht van het stijgende aantal en de financiële omvang van de escalatiedossiers. In deze analyse verwachten wij dat ook de personele capaciteit, in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin, mee wordt genomen. Een dergelijke analyse is ook over 2016 uitgevoerd.

4.3.5 Beheer administratie centrale voorraad munitie niet op orde

Uit ons onderzoek blijkt dat de tekortkomingen niet zijn weggenomen en dat het beheer over 2018 niet op orde is. Wel merken wij op dat het aanpassen van de (interne) regelgeving goed is opgepakt door de minister.

Het Defensie Munitiebedrijf is verantwoordelijk voor veilige en tijdige levering van veilige munitie aan de operationele commando's. Daartoe beheert het bedrijf de munitiemagazijncomplexen te Veenhuizen, Ruinen, Staphorst, Coevorden, Alphen en Bergen Loheide. De marine beheert de centrale munitievoorraden te Den Helder zelf. De organisatie van het munitiebedrijf is ingericht op 1 bemande locatie. Vanwege de geopolitieke veranderingen en de daarmee samenhangende behoefte aan munitie(opslag) door het Ministerie van Defensie wordt opslaglocatie Ruinen opengehouden. In de praktijk betekent het openhouden van deze locatie dat medewerkers van opslaglocatie Veenhuizen deze moeten bedienen. Zo dient de toezichtcapaciteit van de beheerders verdeeld te worden over Veenhuizen en Ruinen. Dat kan grote druk leggen op het beschikbare personeel.

Bevindingen

Over 2017 constateerden wij gebreken in de administratie van de centrale voorraad munitie bij het Defensie Munitiebedrijf. Afwijkingen tussen fysieke en administratieve voorraad werden niet tijdig afgewikkeld. Voorts waren interne voorschriften verouderd, namelijk: de regelgeving met betrekking tot de periodieke inspecties, periodiek onderzoek en het merken van munitie en de verpakking van munitie.

In 2018 heeft de minister het aanpassen van de regelgeving goed opgepakt. De betreffende richtlijnen zijn geactualiseerd, dan wel komen naar verwachting in de eerste helft van 2019 gereed. De gebreken in de administratie van de centrale voorraad munitie zijn in 2018 echter nog niet weggenomen. Gebreken bestaan onder meer op het vlak van inventarisaties, administratieve voorraadverschillen, voorraadaanpassingen en retourontvangsten dan wel verstrekkingen van munitie aan operationele commando's. De minister van Defensie heeft inmiddels een verbeterplan opgesteld en in uitvoering genomen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan:

- de verbeterpunten uit het verbeterplan zo snel mogelijk uit te voeren en in te bedden in de organisatie;
- de voorgeschreven regels en procedures voor het voorraadbeheer strikt toe te passen;

- te analyseren wat het openhouden van de opslaglocatie Ruinen betekent voor de personele capaciteit van het munitiebedrijf en de kwaliteit van het toezicht door beheerders.

4.3.6 Vastgoedmanagement niet op orde

De minister van Defensie heeft vastgoed nodig om het personeel en materieel onderdak te bieden en vervolgens inzetbaar te maken. Zij beschikt daarom over een grote en uitgebreide vastgoedportefeuille. Het betreft circa 11.000 gebouwen met een vloeroppervlakte van 6,0 miljoen m² bruto-vloeroppervlakte en circa 35.000 hectare aan (oefen)terreinen met een geschatte vervangingswaarde van € 12,9 miljard voor de gebouwen en € 6,8 miljard voor de terreinen. Dit betreft onder andere kazernes en kantoorgebouwen voor het personeel. Het ministerie slaat het materieel op in munitiedepots en opslagloodsen en onderhoudt het in de logistieke centra. De krijgsmacht oefent vervolgens op de verschillende oefenterreinen en kan daarna worden ingezet vanaf de vliegvelden en de zeehaven in Den Helder.

Wij wijzen de minister van Defensie al een aantal jaren op het belang van goede processen om dit vastgoed te beheren. Daaronder verstaan wij ook integrale management- en sturingsinformatie. Zij constateerde in 2018 zelf dat aanzienlijke achterstanden bestaan in het onderhoud van het Defensievastgoed. Het voldoet bijvoorbeeld nog niet in alle gevallen aan de wettelijke eisen en is ook niet altijd volledig geschikt voor de operationele taken van de krijgsmacht. Deze achterstanden zijn zowel te verklaren door financiële keuzes uit het verleden als door tekortkomingen in de managementinformatie van het vastgoedbeheer van het Ministerie van Defensie.

Het Defensievastgoed voldoet niet in alle gevallen aan wettelijke eisen en ondersteunt de operationele processen onvoldoende

De minister van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) stelden vast dat het Defensievastgoed niet volledig aan de wettelijke eisen voldoet. De minister van Defensie heeft in het verleden binnen het totale budget financiële keuzes gemaakt waardoor er jarenlang te weinig geld beschikbaar was voor beheer en onderhoud van het vastgoed. De minister accepteerde daardoor een lager onderhoudsniveau voor het Defensievastgoed dan voor overig vastgoed binnen het Rijk. Deze keuzes uit het verleden hebben er deels toe geleid dat de vastgoedportefeuille in 2018 niet aan de vereisten voldoet. Wij refereren aan ons onderzoek Vastgoed Defensie uit 2015 waarin wij de minister van Defensie hebben gewezen op het risico dat een lager niveau van onderhoud kan leiden tot extra kosten in de toekomst.

Sinds de vorming van het RVB in 2014 wordt het beheer en het onderhoud voor vastgoed van het Ministerie van Defensie uitgevoerd door het RVB. De minister van Defensie werd daarmee opdrachtgever van het RVB voor beheer en onderhoud 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.

Ontbreken integraal inzicht in beheer en onderhoud

Wij hebben de processen van vastgoedmanagement onderzocht aan de hand van onze 'basisprincipes vastgoedmanagement'.⁴ Daarbij hebben wij onderzocht of de minister en staatssecretaris van Defensie beschikken over integraal zicht op de stand van het onderhoud van de gehele vastgoedportefeuille. Daarnaast hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de organisatie en invulling van het onderhoudsproces en naar de vastgoedinformatie, -administratie en projectbeheersing. Hieronder vallen ook aspecten zoals brandveiligheid, (achterstallig) onderhoud en de geschiktheid van vastgoed voor de operationele processen van het Ministerie van Defensie. Daarnaast hebben wij het proces van vastgoedsturing onderzocht.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van Defensie geen integraal zicht heeft op de stand van het onderhoud van de gehele vastgoedportefeuille. Zo beschikken de minister van Defensie en het RVB niet over voldoende basisinformatie over de daadwerkelijke staat en het gebruik van de gehele vastgoedportefeuille. Zij missen daarmee het volledige inzicht dat nodig is om goed onderbouwde keuzes te maken en daarmee te sturen op het onderhoudsproces en de vernieuwing, alsmede de prioritering van projecten.

Naast het ontbreken van basisinformatie zien wij ook tekortkomingen in het proces van vastgoedsturing. Wij onderscheiden bij vastgoedsturing drie niveaus: een strategisch, tactisch en operationeel niveau. Zie ook onze *Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement* uit 2017 waarin wij onze normen voor publiek vastgoedmanagement en de checks- and- balances die daarbij horen, expliciteerden. Op strategisch niveau bepaalt de organisatie haar strategisch vastgoedbeleid, waaronder het portefeuillemanagement van het vastgoed. Op dit niveau worden besluiten genomen over de strategische kernvoorraad (het vastgoed dat nodig is om optimaal bij te dragen aan de strategische doelen van de organisatie) en worden de onderliggende niveaus aangestuurd.

Op tactisch niveau wordt gestuurd op individuele vastgoedobjecten. Het vastgoedaanbod wordt afgestemd op de behoefte van de gebruiker binnen de kaders die op strategisch niveau zijn bepaald. Op dit niveau (objectmanagement) vallen de besluiten over de



verwerving en afstoting van vastgoed, het optimaliseren van het gebruik ervan en de instandhouding van het vastgoed in de portefeuille.

Op operationeel niveau gaat het om objectbeheer van de afzonderlijke vastgoedobjecten. Hieronder valt het technische en facilitaire beheer en het bijhouden van de vastgoedadministratie.

Problemen in de aansturing

De afgelopen jaren ontbrak het bij het Ministerie van Defensie aan een organisatieonderdeel waar de werkzaamheden op de individuele vastgoedobjecten moeten worden aangestuurd (tactisch niveau). Bovendien werden verantwoordelijkheden van het Ministerie van Defensie en RVB diffuus ingevuld en waren belangrijke onderdelen van tactische sturing in 2018 niet ingericht. Door het ontoereikend functioneren van de tactische laag was sprake van een kloof tussen beleid op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau.

Wij zien tekortkomingen in de kwaliteit van informatie die het Ministerie van Defensie en het RVB als opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar wisselen, bijvoorbeeld in de rapportages die zij elkaar sturen. Zo hebben zij hun taakverdeling vastgelegd, maar niet concreet gemaakt welke informatie door het RVB aan het Ministerie van Defensie verstrekt moet worden. Daardoor ontbreekt in de praktijk essentiële informatie over de portefeuille die een voorwaarde is voor adequate vastgoedsturing.

Casus brandveiligheid

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) constateerde reeds in 2012 in een onderzoek dat nagenoeg alle gebouwen van het Ministerie van Defensie die ze had onderzocht, niet aan de eisen van brandveiligheid voldeden. De staatssecretaris van Defensie heeft daarna diverse verbeterplannen opgesteld en uitgevoerd. Tegelijkertijd bleek dat de uitvoering van de verbeterplannen trager verliep dan gepland, onder meer door ontoereikend budget. Daarop heeft de staatssecretaris diverse noodmaatregelen getroffen, waaronder een bewust onrechtmatige aanbesteding uit 2018. De onrechtmatigheid wordt veroorzaakt door het ontbreken van goede gronden om te kiezen voor een enkelvoudige onderhandse aanbesteding. De werkzaamheden hebben een waarde van € 26,5 miljoen. Dit illustreert de ernst van de situatie.

Eind 2018 bleek alsnog dat een deel van de prioritaire legeringsgebouwen (90 van de 225) die onder toezicht van ILT staan ook per 1 januari 2019 nog niet aan de wettelijke eisen zou voldoen. De secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie trad daarop in overleg met

de inspecteur-generaal ILT en stelde een aantal extra maatregelen voor om de legeringsgebouwen alsnog voor sluiting te behoeden. De inspecteur-generaal ILT heeft in een brief van 12 december 2018 ingestemd met de aanpak omdat de risico's tot een 'acceptabel niveau' worden beperkt door de aanwezigheid van brandmeldinstallaties met volledige detectie en het aanstellen van extra BHV-ers buiten kantooruren. De staatssecretaris van Defensie heeft de Tweede Kamer hier eind december 2018 over geïnformeerd.⁵

De staatssecretaris verwacht dat de brandveiligheid en het inzicht daarin zich de komende jaren verder zal ontwikkelen. Om te beginnen verwacht zij dat de legeringsgebouwen die onder toezicht van de ILT staan in 2019 aan de eisen zullen gaan voldoen. Het merendeel van de 105 legeringsgebouwen die onder toezicht van gemeenten staan, zullen pas na 2019 geheel aan de wettelijke eisen voor brandveiligheid voldoen. Tegelijkertijd geldt voor de overige gebouwen (niet-legeringsgebouwen) dat eind 2018 is gestart met het onderzoeken van deze objecten op tekortkomingen. Dit project zal doorlopen tot in 2020. De komende twee jaar ontstaat inzicht in de eventuele tekortkomingen in dat deel van de gebouwen. Een programma ter vervanging van de brandmeldinstallaties is vanaf eind 2018 in uitvoering gegaan en zal nog tot 2023 doorlopen. De noodzakelijke verbeteringen zullen daarmee nog jaren aandacht en middelen vergen van de minister van Defensie, het RVB en hun toezichthouders en inspecties, zoals de ILT.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om alle tekortkomingen in de totale problematiek van het vastgoed beter in kaart te brengen, waaronder een overzicht van de stand van het vastgoed (beheer) per object. Met het adequate inzicht en overzicht van de staat van het vastgoed kan de minister van Defensie komen tot een integraal plan van aanpak om de vastgoedportefeuille te sturen én te beheersen, inclusief prioritering van projecten. Wij onderschrijven de wens van de minister om meer grip te krijgen op de vastgoedportefeuille. Onderdeel van een integraal plan van aanpak is ook een prioriteitstelling met duidelijke keuzes aangaande welke vastgoedobjecten (versneld of juist vertraagd) worden aangepakt. Onderdeel van de uitvoering van het plan van aanpak is het versterken van het vastgoedmanagement op de drie onderscheiden niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Daarnaast is ook het op orde brengen van de informatie-uitwisseling tussen het Ministerie van Defensie als opdrachtgever en het RVB als opdrachtnemer van groot belang om invulling te geven aan de verbeteringen op het gebied van vastgoed bij het Ministerie van Defensie.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.4.1 Onvoldoende werking verwervingsketen vormt risico voor modernisering krijgsmacht

Het toevoegen van extra geld aan de begroting stelt de minister van Defensie in staat groot materieel te verwerven en te vernieuwen. Om dat succesvol te laten verlopen, is een beheerst proces van materieelverwerving essentieel. Hierbij zijn diverse partijen betrokken die in een keten met elkaar moeten samenwerken. Zo stelt de Commandant der Stridkrachten (CDS) samen met de operationele commando's de behoefte aan nieuw of gemoderniseerd materieel vast en zorgt hij dat de plannen financieel inpasbaar zijn. In de behoeftestelling omschrijft de minister van Defensie aan welke capaciteit zij behoefte heeft, met andere woorden 'wat' zij wil aanschaffen en 'waarom'. Vervolgens krijgt de uitvoeringsorganisatie, in dit geval de Defensie Materieelorganisatie, de opdracht om de behoefte in te vullen en daartoe geschikt materieel te verwerven. Dit proces kan zonder vertragingen al enige jaren duren.

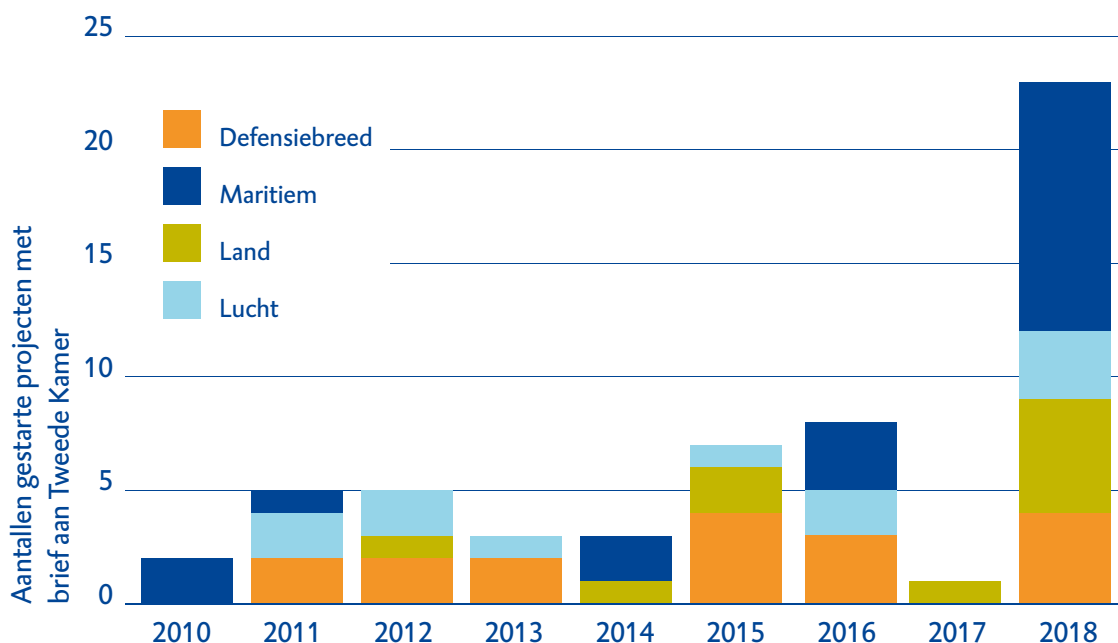
De Algemene Rekenkamer plaatste in 2015 kanttekeningen bij de beheersing van dit proces

In 2015 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de minister van Defensie het proces om materieel te verwerven niet op orde had. In die tijd van krappe budgetten had de minister van Defensie te weinig oog voor de financiële inpasbaarheid van de toen lopende verwervingstrajecten. Dat leidde er destijds toe dat er keuzes werden gemaakt die op korte termijn tot besparingen leidden, maar die op een later moment onvoorziene extra kosten tot gevolg hadden. Daarbij constateerden wij ook dat de problemen in het verwervingsproces, het op orde brengen van de materiële gereedheid en de daarmee samenhangende onvolkomenheden onderling gerelateerd waren. We concludeerden destijds dat: [Het Ministerie van] Defensie [...] een niet vol te houden wissel op zichzelf [trekt]..

Veranderde tijden, zelfde uitdaging voor de verwervingsketen

Inmiddels is de situatie veranderd. De budgetten zijn minder krap. Tevens is het aantal projecten om materieel te verwerven dat de minister van Defensie in 2018 middels een A-brief aan de Tweede Kamer opstartte aanzienlijk hoger dan in de jaren ervoor. Dit is te zien in figuur 6.

Sterke stijging van het aantal opgestarte investeringsprojecten in 2018



Figuur 6 Aantal opgestarte projecten

Het grote aantal projecten legt een hogere druk op de verwervingsketen, met name op de uitvoeringsorganisatie voor het verwerven van materieel, de Defensie Materieelorganisatie. Deze hogere druk kan leiden tot problemen in de uitvoering van de verwerving, met risico's van vertraging, kostenoverschrijding of onvoldoende aansluiting op de behoefte als gevolg. Het grote aantal opgestarte projecten vergroot de noodzaak om de problemen in de verwervingsketen aan te pakken. Om de grotere hoeveelheid werk succesvol te kunnen realiseren dient het Ministerie van Defensie het materieelverwervingsproces te beheersen.

Acties van de minister hebben geleid tot beter zicht op de oorzaken

Onderzoeken waaronder dat van Policy Research uit 2015 hebben ertoe geleid dat de minister van Defensie inmiddels zicht heeft gekregen op oorzaken van problemen in de verwervingsketen. Het gaat daarbij met name om:

- onvoldoende kwaliteit van de ramingen met als risico dat investeringskosten hoger uitvallen en groot materieel later beschikbaar komt;
- onvoldoende samenwerking tussen de diverse Defensieonderdelen die bij het proces van het verwerven van groot materieel betrokken waren;
- te gecentraliseerde besluitvorming over wijzigingen in scope, budget en doorlooptijd;
- personeelstekorten bij de uitvoeringorganisatie Defensie Materieel Organisatie.

De minister heeft maatregelen aangekondigd

Op basis van de onderzoeken heeft de minister vervolgens in de loop der jaren diverse maatregelen aangekondigd om de geconstateerde oorzaken aan te pakken.

Zo heeft de minister ter verbetering van de ramingen per project een risicoreservering ingevoerd, waardoor kostenoverschrijdingen binnen de bestaande planning kunnen worden opgevangen. Additionele maatregelen kunnen de kwaliteit van de ramingen nog verder verbeteren. Door het consequent evalueren van grote verwervingsprojecten, en door ramingen en realisaties structureel met elkaar te vergelijken, kunnen lessen worden getrokken die helpen om toekomstige ramingen te verbeteren. In ons rapport *Lessen van de JSF*⁶ hebben wij aandachtspunten geformuleerd voor het grip krijgen en houden op grote projecten voor aanschaf van Defensiematerieel.

De samenwerking in de keten is in opzet verbeterd. Ten eerste wordt de Defensie Materieelorganisatie meer bij het begin van het verwervingsproces betrokken. Zij denkt mee bij de beschrijving van de behoefte en heeft inbreng bij het maken van de (initiële) kostenramingen. Dit komt de uitvoerbaarheid van een investeringsproject ten goede en beperkt het risico op vertragingen. Daarnaast worden de operationele commando's ook meegenomen tijdens de uitvoering van het verwervingsproces. Daarmee wordt voorkomen dat er keuzes worden gemaakt over veranderingen in scope of doorlooptijd die niet aansluiten bij de behoefte zoals die door de CDS en de operationele commando's is geformuleerd.

De besluitvorming over wijzigingen in scope, budget en doorlooptijd is gedecentraliseerd. Al in de behoeftestellingsfase worden er tussen de betrokken partijen afspraken gemaakt over welke wijzigingen in scope toegestaan zijn, zonder dat daarmee de aansluiting op de behoefte wordt aangetast. Daarnaast worden eventuele budgettaire problemen in het verwervingsproces sneller en op een lager niveau afgehandeld.

Om de personeelstekorten bij de uitvoeringsorganisatie op te lossen, wil de minister van Defensie voor de Defensie Materieelorganisatie extra mensen in dienst nemen. Gegeven de huidige krapte op de arbeidsmarkt is dat geen eenvoudige opgave.

Werking van de maatregelen moet zich de komende tijd gaan bewijzen

Hoewel de hiervoor beschreven maatregelen er in opzet veelbelovend uitzien, moet de werking zich de komende tijd gaan bewijzen. Daarvoor moet de minister nog wel actie ondernemen. Onder meer uit het eerder genoemde rapport van Policy Research blijkt namelijk dat eerder voorgenomen maatregelen niet altijd volledig zijn geïmplementeerd of voldoende effect hebben gehad. Het risico dat de werking van het verwervingsproces

onvoldoende zal verbeteren, blijft dus bestaan. Dit risico kan vervolgens leiden tot vertragingen, kostenoverschrijdingen en onvoldoende aansluiting van het materieel op de oorspronkelijke behoefte. De minister van Defensie loopt daarmee het risico dat het niet zal lukken om de modernisering van de krijgsmacht tijdig, effectief en efficiënt te realiseren. Voor de modernisering van de krijgsmacht is het daarom van essentieel belang dat maatregelen daadwerkelijk gaan werken.

4.4.2 De Minister van Defensie werkt aan beter zicht op de individuele personele gereedheid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2017 constateerden wij, evenals in dat over 2016, dat de systematiek die wordt gehanteerd om de mate van personele gereedheid te meten, kan worden verbeterd om meer zicht te krijgen op de personele gereedheid van eenheden. Dit gold ook voor de bijbehorende interne rapportages. De minister onderschreef destijds onze aanbeveling en gaf aan te gaan werken vanuit de gedachte 'uniformeer waar mogelijk, differentieer en kwalificeer waar nodig'. De minister streefde daarbij naar uniformiteit in begrippenkaders, uitgangspunten en toepassingen. Het verbeteren van het zicht op personele gereedheid is van belang, omdat het niet hebben van voldoende en geschikt personeel door de minister van Defensie zelf als strategisch toprisico is benoemd.

In ons onderzoek over 2017 zagen wij dat de minister hiertoe de eerste stappen had gezet met het opstarten van het programma *Kwaliteit in Beeld* (KiB). KiB moet leiden tot een verbeterde kwalificatiestructuur waarmee de individuele kwalificaties van medewerkers op een objectieve en betrouwbare manier inzichtelijk worden voor bevoegde rollen en instanties. We zien dat ook in 2018 verder is gewerkt aan de ontwikkeling van een kwalificatiestructuur waarmee het zicht op de individuele personele gereedheid moet worden vergroot. Daarmee voorziet het programma in een behoefte die bestond bij de operationele commando's. Omdat het Ministerie van Defensie de resultaten van KiB nog in gebruik moet nemen, hebben wij in ons onderzoek nog niet kunnen constateren of de op te leveren (deel) producten van KiB in de praktijk daadwerkelijk leiden tot een verbeterd inzicht in de individuele personele gereedheid.

4.4.3 IT-beheer van de inkoopapplicatie verdient aandacht

De minister heeft momenteel onvoldoende zicht op de beheersmaatregelen rondom de inkoopapplicatie die ter ondersteuning van het aanbestedingsproces wordt gebruikt. Het ministerie gebruikt een inkoopapplicatie om het aanbestedingsproces digitaal te laten verlopen. De applicatie maakt gebruik van cloudtechnologie, dat wil zeggen dat sprake is van een applicatie die niet op het netwerk van het Ministerie van Defensie staat, die via

internet wordt gebruikt en door een externe leverancier wordt ontwikkeld, onderhouden en gehost. In deze applicatie is een functionaliteit voor een digitale kluis opgenomen waarin het proces van ontvangen en openen van inschrijvingen gedigitaliseerd wordt ondersteund. Van belang hierbij is dat pas na het verstrijken van de deadline voor inschrijvingen de bevoegde inkoper de kluis kan openen. Beperking van de bevoegdheden tot de digitale kluis inclusief vereiste functiescheiding zijn belangrijke randvoorwaarden om de betrouwbaarheid en integriteit van de digitale kluis, en daarmee de vertrouwelijkheid van de elektronische dossiers, te borgen.

Uit ons onderzoek blijkt dat geen toereikende beheersmaatregelen zijn getroffen, door de leverancier van de applicatie en door het ministerie zelf, voor de digitale kluis. Het gaat hier om maatregelen rondom de toegang tot die kluis, waaronder het beperken van de bevoegdheden, waarborgen voor functiescheidingen en het beveiligen van de digitale kluis. In het contract met de leverancier van de inkoopapplicatie zijn geen afspraken gemaakt over een assurancerapport waarmee zekerheid kan worden verkregen dat de toegang tot de digitale kluis voldoende afgeschermd is. Inmiddels is een externe auditor gestart met een onderzoek bij de leverancier van de inkoopapplicatie naar de getroffen beheersmaatregelen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om:

- een *right to audit* met de leverancier van de inkoopapplicatie af te spreken en van deze bevoegdheid gebruik te maken in de volgende gevallen:
 - als er geen assurancerapport van de leverancier komt of de scope van deze rapportage ontoereikend is;
 - als de beheers- en beveiligingsmaatregelen die specifiek van belang zijn voor het ministerie geen onderdeel zijn van een jaarlijks assuranceonderzoek;
 - als er beveiligingsincidenten gesignaleerd zijn in het inkoopproces, waarvan de oorzaak gelegen zou kunnen zijn in de inkoopapplicatie.
- te onderzoeken of de digitale kluis voldoende afgeschermd is. Hierbij is een jaarlijks assurancerapport over zowel de opzet, het bestaan als de werking van de beheersmaatregelen bij de leverancier van de inkoopapplicatie een essentiële randvoorwaarde;
- na te gaan of beheersmaatregelen moeten worden geïmplementeerd die de leverancier van de cloudapplicatie adviseert en die uit het assurancerapport naar voren komen;
- de bevoegdheden voor toegang tot de kluis en functiescheidingen daarbinnen periodiek te beoordelen. Dit kan ook afgedekt worden met een assuranceonderzoek.

4.4.4 Instellen begrotingsfonds eerste stap op weg naar meer inzicht in aanschaf- en exploitatiekosten van investeringen op langere termijn

In hoofdstuk 3 van het jaarverslag benoemt de minister van Defensie de voorgenomen instelling van een Defensiematerieelbegrotingsfonds. Het fonds is volgens de minister bedoeld voor zowel investeringen in als instandhouding van materieel, IT en vastgoed. Wij vragen aandacht voor de informatievoorziening over uitgaven voor investeringen en onderhoud van materieel in dit nieuwe begrotingsfonds. Het Ministerie van Defensie is een kapitaalintensief departement. Daarom is het van belang dat de minister informatie verstrekt over de geplande uitgaven op langere termijn. Volgens ons geeft het jaarverslag momenteel onvoldoende informatie over uitgaven aan onderhoud van bestaand materieel. Wij zien een begrotingsfonds voor Defensie als een mogelijke eerste stap om meer informatie aan het parlement te verschaffen. Ook kan met een fonds begrotingsgeld voor investeringen dat in een lopend jaar niet is besteed, toch meerjarig beschikbaar blijven. Met als voordeel dat dit geld doelmatiger kan worden uitgegeven.

Een begrotingsfonds is volgens ons evenwel niet voldoende om een goed inzicht te verkrijgen in de totale uitgaven aan materieel over de gehele levensduur. In onze brief met aandachtspunten bij de begroting 2019 van het Ministerie van Defensie wezen wij op het volgende.⁷ De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft het voornemen om in het Infrastructuurfonds de flexibele budgetten samen te brengen in eenzelfde begrotingsartikel. In onze brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van dat voornemen⁸ wezen wij er eveneens op dat een baten-lastenstelsel een structurele verbetering zou zijn voor de inzichtelijkheid van de totale kosten die het gevolg zijn van investeringen in en gebruik van materieel. Bovendien zijn deze kosten intra-comptabel in een baten-lastenstelsel, waardoor ze automatisch geaudit worden, hetgeen de Tweede Kamer geïnformeerd houdt. Bij een begrotingsfonds zijn eventueel opgenomen kosten over de gehele levensduur extra-comptabel en dus niet jaarlijks onafhankelijk beoordeeld, hetgeen de Tweede Kamer minder geïnformeerd maakt. Dat kan dan binnen de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus, net zoals dat bij provincies en gemeenten het geval is. Er zou dan geen begrotingsfonds in het leven hoeven te worden geroepen.

Wij herhalen dat de minister van Defensie bij de definitieve vormgeving van het begrotingsfonds ook aandacht zal moeten schenken aan een goede informatievoorziening aan het parlement over uitgaven aan investeringen, onderhoud en exploitatie van materieel. Met deze informatie kan het parlement beter de doelmatigheid van deze uitgaven beoordelen.

4.5 Aanbevelingen voor de bedrijfsvoering

Op basis van onze bevindingen en conclusies uit § 4.3 en 4.4 komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de minister van Defensie.

Ten eerste bevelen wij de minister aan om bij de besluitvorming in de aankoopfase van nieuwe wapensystemen alle keuzes die invloed hebben op het gebruik en het onderhoud van de wapensystemen expliciet te maken. Met het expliciet maken van keuzes worden toekomstige eventueel hogere kosten en/of werklast zichtbaar.

Ten tweede merken wij op dat de diverse onderkende problemen onderling afhankelijk zijn. Wij bevelen de minister daarom aan om in de diverse deelplannen om de problemen op te lossen expliciet aandacht te laten besteden aan problemen op andere deelgebieden die het deelplan beïnvloeden en daarmee de oplossing kunnen belemmeren of vertragen. Daarmee ontstaat meer inzicht in de verwevenheid van de diverse deelproblemen.

Ten derde bevelen wij de minister aan om op basis van dat inzicht samenwerking tussen de probleemeigenaren te organiseren, zodanig dat door de juiste prioriteiten te stellen gecoördineerd kan worden gewerkt aan een integrale oplossing. Daarmee wordt voorkomen dat deeloplossingen onnodig worden vertraagd.

4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5 Beleidsresultaten

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 hoe de minister de besteding van het extra geld toelicht, dat zij in de begroting 2018 ontving voor investeringen in de modernisering van de krijgsmacht. 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 2018 waarop onze bevindingen zijn gebaseerd, is namelijk een vertrouwelijk aan het parlement aangeboden document.

5.1 Oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Wel vragen wij de minister aandacht voor het verbeteren van de controleerbaarheid van de totstandkoming van de gereedheidsinformatie.

De verantwoording over de operationele gereedheid in de vertrouwelijke bijlage is gebaseerd op de capaciteiten en inzetbare eenheden van de Defensieonderdelen, zoals opgenomen in de Defensienota *Investeren in de Krijgsmacht*. De operationele gereedheid van eenheden wordt bepaald door de personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid te meten. De assessment van de commandant is daarbij een belangrijk onderdeel.

Over de controleerbaarheid constateren wij dat:

- de gereedheidsinformatie bottom-up wordt opgebouwd. Het komt voor dat een commandant tot een andere weging komt dan een ondercommandant. In deze gevallen wordt dit in het assessment van de commandant aangegeven. Hierbij bestaat het risico dat subjectieve elementen worden toegevoegd aan de feitelijke informatie die minder navolgbaar zijn;

- de gereedheidsinformatie op het laagste niveau in de organisatie is gerelateerd aan organieke eenheden, terwijl de gereedheidsinformatie zoals gepresenteerd in de vertrouwelijke bijlage van het jaarverslag gerelateerd is aan capaciteiten en doelstellingen van de gehele Defensieorganisatie. Wij vragen aandacht voor een meer inzichtelijke aansluiting tussen de verschillende gereedheidsinformatie.

5.2 Extra budget voor modernisering krijgsmacht dekt bestaande investeringsplannen

Het kabinet-Rutte III heeft op basis van het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* extra geld beschikbaar gesteld. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 heeft de minister van Defensie extra geld ter beschikking om onder meer te investeren in de modernisering van de krijgsmacht. Met dit extra geld kan de minister de behoefte aan nieuw en verbeterd materieel volledig financieren. Zij ontving dit geld voor het eerst in de begroting voor 2018 en ook in de komende jaren zal dit geld structureel op haar begroting beschikbaar zijn.

Tabel 4 geeft weer welke bedragen het kabinet in de jaren 2018 tot en met 2033 aan de begroting van het Ministerie van Defensie zal toevoegen volgens de huidige meerjarenramingen. Over 2018-2033 heen telt dit op tot het bedrag van € 12,7 miljard.

Tabel 4 *Maatregelen Ministerie van Defensie uit het regeerakkoord (in € miljoen)*

| Begrotings- hoofdstuk | Maatregel uit regeerakkoord | nr. in regeer- akkoord | Bedrag 2018 | Bedrag 2019 | Bedrag 2020 | 2021 en verder | Totaal |
|--------------------------|---|---------------------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|--------|
| Defensie (X) | Investeringen modernisering krijgsmacht | C19 | 475 | 725 | 775 | 825 | 12.700 |

De plannen voor de modernisering van de krijgsmacht zijn er volgens de minister op gericht om de huidige krijgsmacht in stand te houden. Zij besteedt het extra geld van het kabinet aan de invulling van bestaande behoeften en plannen voor de krijgsmacht. Zonder de intensiveringsgelden zou de minister niet al deze geplande investeringsprojecten kunnen uitvoeren.

Geld succesvol uitgeven vraagt implementatie van voorgenomen verbetermaatregelen

De modernisering van de krijgsmacht is een voortdurend proces dat start met de behoeftestelling aan nieuw materieel. In een behoeftestelling omschrijft de minister van Defensie aan welke capaciteit zij behoefte heeft, met andere woorden 'wat' zij wil aanschaffen en 'waarom'. Vervolgens wordt het materieel via het Defensie Materieel Proces vervangen of vernieuwd.

Om ervoor te zorgen dat nieuw materieel tijdig beschikbaar is, is het noodzaak dat dit proces beheerst verloopt. Zelfs als dat het geval is, is de reguliere doorlooptijd om van een behoeftestelling te komen tot nieuw of verbeterd materieel meestal al enige jaren. Als het proces onvoldoende wordt beheerst – hetgeen we in § 4.4.1 hebben besproken – kan dat leiden tot vertragingen in de verwerving met latere beschikbaarheid als gevolg. Tevens kan er onderbesteding ontstaan, oftewel het achterblijven van werkelijke uitgaven op de begroting. De niet-uitgegeven begrotingsgelden kunnen wel worden doorgeschoven naar volgende jaren.

Vertragingen in het proces waardoor materieel later beschikbaar kwam en onderbesteding (zie ook hoofdstuk 2) kwamen de afgelopen jaren verscheidene malen voor. Het Ministerie van Defensie heeft door een aantal onderzoeken zicht gekregen op de onderliggende oorzaken daarvan. Ook wij plaatsten in het verantwoordingsonderzoek van 2015 kanttekeningen bij de beheersing van dit proces.

Inmiddels heeft de Minister van Defensie maatregelen genomen om het proces in de toekomst beter te beheersen. Deze maatregelen moeten het risico op later beschikbaar komen van materieel en de daarmee eventueel gepaard gaande onderbesteding op het uitgavenbudget verkleinen. Deze maatregelen zien er in opzet veelbelovend uit. Het bestaan en de werking van deze maatregelen kan de komende jaren worden getoetst (de maatregelen zijn beschreven in § 4.4.1).

De verbetermaatregelen zullen zich de komende jaren moeten gaan bewijzen. Voor 2018 geldt echter dat, door de reguliere doorlooptijd van het Defensie Materieel Proces en door de nog aanwezige vertragingen in het verwervingsproces, het extra beschikbare budget nog niet heeft geleid tot hogere uitgaven. Een groot deel van het in 2018 beschikbare uitgavenbudget, € 1,2 miljard, is doorgeschoven naar latere jaren. Daartegenover staat dat er in 2018 wel een duidelijke stijging van de verplichtingen heeft plaatsgevonden. Informatie hierover is terug te vinden in de bestaande rapportages die beschikbaar zijn voor de Tweede Kamer.

Parlement kan de uitvoering van de investeringsplannen volgen

Het parlement kan de keuzes van de minister volgen en controleren via de begrotingscyclus, het jaarlijkse Defensiematerieelprojectenoverzicht en de brieven voor de diverse fasen van Defensie Materieel Proces. Het extra geld voor de modernisering van de krijgsmacht is toegevoegd aan deze bestaande plannings-, begrotings- en materieelkeuzeprocessen. Het

parlement kan via deze processen en rapportages eveneens controleren of de minister van Defensie het extra geld voor de modernisering van de krijgsmacht beheerst uitgeeft en of de gewenste producten binnen gestelde tijd en budget worden verworven. Doordat het geld is toegevoegd aan een bestaand budget, kan het parlement het geld echter niet separaat volgen.

De invoering van een begrotingsfonds materieel (zie § 4.4.4) kan het zicht op in welk jaar uitgaven daadwerkelijk gaan plaatsvinden in de toekomst verbeteren.

Concluderend zien wij dat de intensiveringen nu financiële dekking geven voor de bestaande investeringsplannen, die zonder de intensiveringen niet tijdig te realiseren waren.

De intensiveringen zullen pas op langere termijn tot besteding komen. Enerzijds komt dit doordat investeringen reguliere voorbereidingstijd vragen voordat het geld daadwerkelijk kan worden uitgegeven. Anderzijds moeten de ingezette verbetermaatregelen om bestaande vertragingen in het verwervingsproces op te lossen hun effect nog krijgen.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

We hebben de reactie van de minister op ons conceptrapport op 1 mei 2019 ontvangen. Hieronder geven we haar reactie weer. De reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. 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 2018. Ik ben verheugd dat u constateert dat de bedrijfsvoering verder is verbeterd en het financieel beheer voor het derde achtereenvolgende jaar op orde is. Dit doet recht aan de inspanningen van mijn medewerkers. Helaas heeft dit nog niet geleid tot het vervallen van onvolkomenheden, maar omdat we op de ingeslagen weg verder gaan, ben ik positief gestemd dat het aantal onvolkomenheden volgend jaar kan worden teruggedrongen.

Mede namens de staatssecretaris zal ik in deze reactie de focus leggen op de hoofdpunten die u constateert: integrale bedrijfsvoering en vastgoedmanagement. Daarna behandel ik de overige aanbevelingen, ga ik in op uw vier aandachtspunten en sluit ik af met een passage over gereedheidsinformatie.

Bedrijfsvoering

U beveelt aan om bij de besluitvorming in de aankoopfase van nieuwe wapensystemen alle keuzes die invloed hebben op het gebruik en het onderhoud van de wapensystemen expliciet te maken. Dit ligt in lijn met wat ik wil bereiken met het verder ontwikkelen van de Life Cycle Cost benadering, waarbij de aanschaf, instandhouding, vervanging en afstoting in samenhang worden gezien. Daarnaast zorgt de vorming van een begrotingsfonds ervoor dat investeringen in defensiematerieel, IT en vastgoed zowel beter en meerjarig te plannen als integraal te beheren zijn. Voor individuele projecten worden de gemaakte keuzes in het Defensie Materieel Proces toegelicht. Verder werkt Defensie met een financieel rekenmodel dat ook de indirecte effecten meeneemt en steeds verder wordt verfijnd aan de hand van ervaringsgegevens.

Uw constatering dat diverse onderkende problemen onderling afhankelijk zijn en vragen om een integrale oplossing deel ik. Defensie werkt onder andere aan een nieuwe topstructuur met bijbehorende processen en een verandering van de cultuur. Het uitgangspunt hierbij is om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden nog duidelijker te beleggen, problemen meer integraal aan te pakken en mogelijke oplossingen in samenhang te bezien. Ook in de lopende programma's is aandacht voor een integrale benadering. Zo loopt er momenteel een defensiebreed programma voor de verbetering van het gehele munitiedomein. Daarbij worden regelgeving, informatievoorziening, personele en infrastructurele aspecten in samenhang bezien en multidisciplinair aangepakt.

Vastgoedmanagement

Ook ik heb vastgesteld dat het toekomstvast, duurzaam en op orde krijgen van een uitgebreide en diverse vastgoedportefeuille van circa 11.000 gebouwen een grote, complexe en langjarige opgave is. In de Defensienota hebben we daarom een start gemaakt door de bandbreedte voor investeringen in vastgoed op te hogen tot circa € 240 miljoen structureel per jaar. Voor wat betreft de strategische kernvoorraad beschikt Defensie over actuele informatie over de staat van onderhoud en is er voldoende inzicht om de juiste prioriteiten te stellen. Voor het overige deel van de vastgoedportefeuille wordt, waar nodig, informatie verzameld.

Het uitwerken van het strategisch vastgoedplan vormt de basis om de portefeuille te sturen, te beheersen en te prioriteren en het vastgoedmanagement verder te professionaliseren. Om de vastgoedsturing verder te verbeteren is onlangs assetmanagement op tactisch niveau ingericht. Samen met het Rijksvastgoedbedrijf intensiveren we het informatie-management in de gehele keten om beter keuzes te kunnen maken. We beseffen ons dat het zinvol is om nu, na een aantal jaren intensieve samenwerking, de afspraken nader te beschouwen. Dit doen we door de bestaande werkwijze te evalueren en de eventuele witte vlekken in kaart te brengen.

Overige aanbevelingen

Hieronder wil ik ingaan op de overige aanbevelingen.

- Ten eerste is de businesscase voor het programma Grensverleggende IT nagenoeg afgerond; de financiële inpasbaarheid maakt hier onderdeel van uit.
- Ten tweede hanteert Defensie voor de motivering van de leverancierskeuze in het inkoopdossier de grens van 50.000 euro, zoals aangekondigd in het huidige afsprakenpakket en vooruitlopend op verwerking daarvan in het nieuwe rijksbrede beleidskader.

- Ten derde onderkennen we in het plan van aanpak Verbeteren Materiële Gereedheid dat de repareerbare reserveonderdelen de nodige aandacht verdienen. Omdat het analyseren en waar nodig herzien of alsnog afsluiten van (bestaande) contracten van reeds in gebruik zijnde wapensystemen voor repareerbare reserveonderdelen meer capaciteit vergt dan beschikbaar is, richten we ons in eerste instantie op nieuwe contracten. In de analyse die ten grondslag ligt aan het plan van aanpak zijn – conform uw aanbeveling – nadrukkelijk de factoren die de materiële gereedheid beïnvloeden meegenomen. Deze zijn de basis voor de verbetermaatregelen.
- Tot slot neem ik uw overige aanbevelingen over.

Aandachtspunten

Naast de aanbevelingen, wil ik ingaan op de vier aandachtspunten die u signaleert.

- Ten eerste deelt Defensie het belang van inzicht in de individuele personele gereedheid en werkt met het programma Kwaliteit in Beeld verder aan de verbetering hiervan.
- Ten tweede wijst u terecht op het belang van een goed werkende verwervingsketen voor de modernisering van de krijgsmacht. Deze constatering ondersteun ik van harte. Daarom is daar de afgelopen jaren veel aandacht aan besteed, die – naar verwachting – de komende jaren vruchten zal afwerpen. De toename in verplichtingen voor toekomstige investeringen die Defensie in 2018 is aangegaan illustreert dit.
- Ten derde erkennen we de risico's van het gebruik van de inkoopapplicatie. We zorgen voor maatregelen om deze risico's te mitigeren en doen dat zonodig in samenspraak met andere departementen die gebruik maken van dezelfde applicatie.
- Tot slot zijn we verheugd dat u het begrotingsfonds ziet als een stap om de informatievoorziening te verbeteren en doelmatigheid te vergroten. In de tweede helft van 2019 zal de Tweede Kamer een dummy-begroting ontvangen. Hierin wordt een voorstel gedaan hoe het begrotingsfonds er uit zal komen te zien en welke informatie de Tweede Kamer in de toekomst in de begroting van het fonds kan vinden.

Gereedheidsinformatie⁹

Ik ben verheugd dat u constateert dat de nieuwe wijze van rapporteren ten aanzien van gereedheidsinformatie goed aansluit bij de informatiebehoefte van de Tweede Kamer. De informatievoorziening op het juiste niveau van sturing en verantwoording blijft onze aandacht houden.



Tot slot

Het verantwoordingsonderzoek is voor mij een belangrijk instrument om de bedrijfsvoering en het financieel beheer verder te verbeteren. De grote inspanningen van mijn mensen leiden er toe dat die verbeteringen zichtbaar worden. Dat blijkt ook uit de constructieve inhoud van uw rapport. Ik dank u dan ook voor de samenwerking in het afgelopen jaar.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zien in de reactie van de minister dat zij onze constateringën onderschrijft en onze aanbevelingen ter harte neemt. In haar reactie zitten 4 punten die om nadere precisering vragen.

Ten eerste zijn volgens de minister in de analyse die ten grondslag ligt aan het plan van aanpak om de materiële gereedheid te verbeteren nadrukkelijk de factoren die de materiële gereedheid beïnvloeden meegenomen. Wij hebben in ons onderzoek echter geconstateerd dat er meer factoren van invloed zijn dan in de versie van het plan van 2018 zijn opgenomen. Wij zullen komend jaar de meest recente versie van het plan van aanpak opnieuw bekijken.

De minister geeft met betrekking tot het vastgoedmanagement aan dat zij actuele informatie heeft over de staat van onderhoud van de strategische kernvoorraad en er voldoende inzicht is om de juiste prioriteiten te stellen. Deze informatie is in de afgelopen maanden in 2019 geïnventariseerd. Onze verantwoordingsrapportage gaat over het jaar 2018 toen deze informatie nog niet volledig voor de minister beschikbaar was. Het is goed om te zien dat de informatie er nu wel lijkt te zijn. Wij zullen dat in ons komende onderzoek over 2019 nader beschouwen.

Ten derde zien wij het instellen van een begrotingsfonds inderdaad als een eerste stap op weg naar meer inzicht in aanschaf- en exploitatiekosten van wapensystemen op langere termijn en op een stap richting een grotere doelmatigheid. Een begrotingsfonds is volgens ons evenwel niet voldoende om een goed inzicht te verkrijgen in de totale uitgaven aan materieel over de gehele levensduur. Wij wijzen er in dit rapport tevens op dat een baten-lastenstelsel een structurele verbetering zou zijn voor de inzichtelijkheid van de totale kosten die het gevolg zijn van investeringen in en gebruik van materieel. Deze kosten zijn onderdeel van de administratie in een baten-lastenstelsel, waardoor ze automatisch geaudit worden, hetgeen ook het parlement automatisch geïnformeerd houdt.

Ten vierde schrijft de minister dat wij constateren dat de nieuwe wijze van rapporteren ten aanzien van gereedheidsinformatie goed aansluit bij de informatiebehoefte van de Tweede Kamer. Wij hebben echter alleen geconstateerd dat de wijze van rapporteren beter is dan de wijze van rapporteren in de periode voor september 2018. Of de informatie goed



aansluit bij de behoefte van de Tweede Kamer is een zaak van de Tweede Kamer, zeker als het gaat om de vraag of de Tweede Kamer zich goed geïnformeerd acht. Wij bevelen de minister daarom aan om hierover in gesprek te treden met de Tweede Kamer.

De Algemene Rekenkamer kijkt met verwachting uit naar de verdere invulling van de gedane aanbevelingen.



Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Defensie.

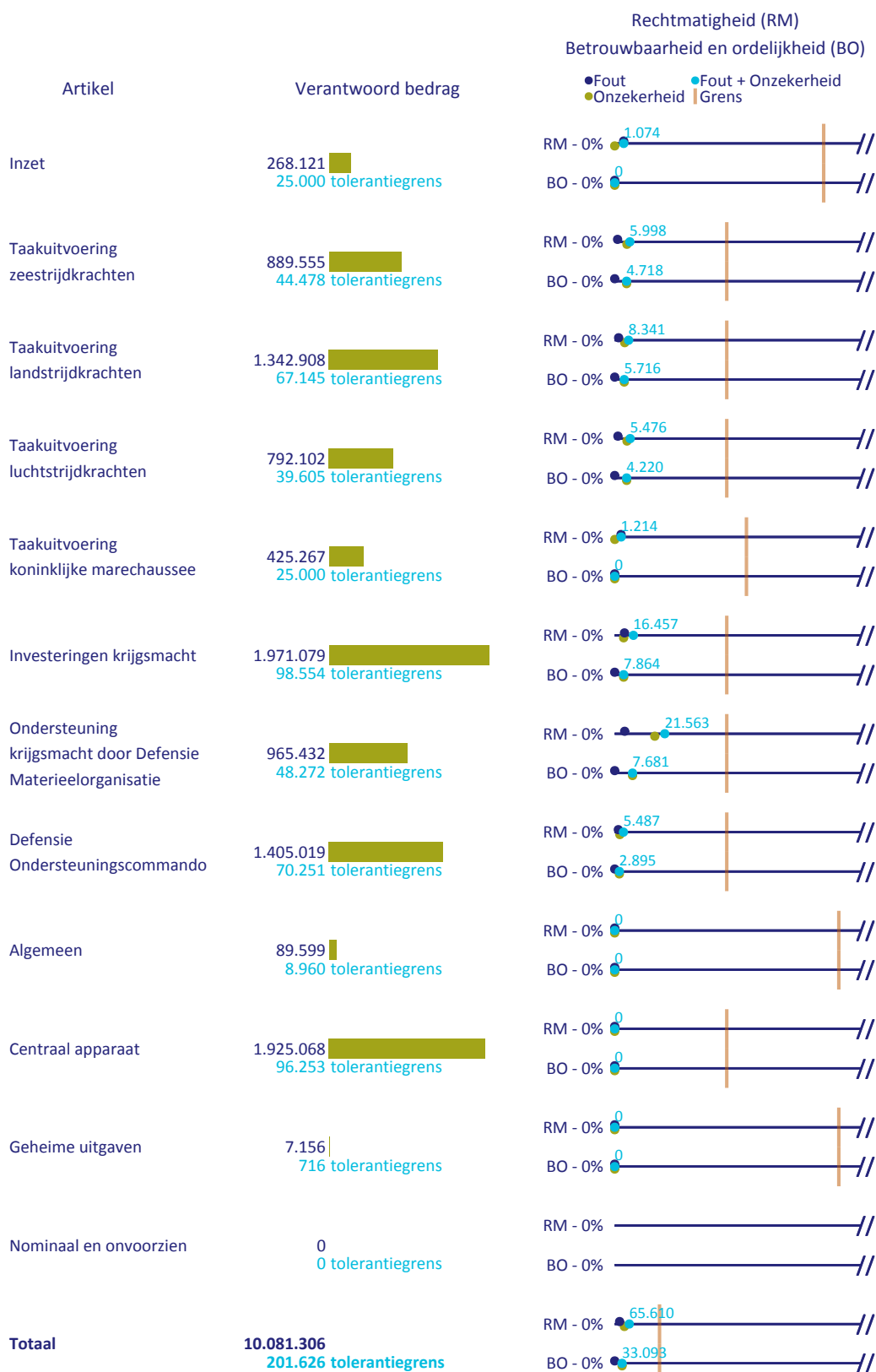


Verplichtingen (bedragen x € 1.000)





Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

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 we 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 we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

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

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

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



Bijlage 3

Literatuur

Defensienota 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 919, nr. 29. Den Haag.

Brief van de minister van BZK. Nieuwe regels omtrent aanbestedingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 32 440, nr. 102. Den Haag.

NBA (2016). *Handreiking bij volwassenheidsmodel informatiebeveiliging*. www.nba.nl



Bijlage 4

Eindnoten

1. De in de berekening van het percentage gebruikte waarde voor het bbp is gebaseerd op gegevens van het CBS:

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84105NED/table?ts=1551789263459>.

Het Ministerie van Defensie maakt voor de berekening van dit percentage gebruik van gegevens uit het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau. Het percentage dat het Ministerie van Defensie publiceert kan daardoor afwijken van de in dit rapport gepubliceerde percentage. De Algemene Rekenkamer vindt dat bij het presenteren van realisatiecijfers het logisch en gangbaar is om realisatiecijfers te gebruiken zoals gepubliceerd door het CBS.

2. Een eenheid is operationeel gereed als de eenheid in staat is om de organieke taken en opdrachten van de eenheid uit te voeren.
3. Dit is het Defensie Computer Emergency Response Team. Het team moet ervoor zorgen dat militaire operaties geen hinder ondervinden en de informatiesystemen van Defensie betrouwbaar zijn. Hiervoor moet DefCERT:
 - a. cyberdreigingen op tijd zien;
 - b. onderzoeken hoe groot de dreiging is;
 - c. zorgen dat de dreiging vermindert of verdwijnt.

Daarnaast kan DefCERT ook civiele autoriteiten ondersteunen bij de coördinatie van cyberdreigingen.

4. Handreiking Basisprincipes vastgoedmanagement, Algemene Rekenkamer, 2017.
5. Brief van staatssecretaris van Defensie van 21 december 2018 over voortgang project Maatregelen brandveiligheid legeringsgebouwen.
6. Algemene Rekenkamer, maart 2019.
7. Algemene Rekenkamer, oktober 2018.
8. Algemene Rekenkamer, mei 2018.
9. Vertrouwelijke bijlage beleidsinformatie: behoort bij *Rapport bij het jaarverslag Ministerie van Defensie (X) 2018*.

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 2019