

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed en verantwoord 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. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Defensie. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Feiten en cijfers | 7

3. Financiële informatie | 12

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16

4.3 Onvolkomenheden | 17

4.3.1 Onvolkomenheid inkoopbeheer | 17

4.3.2 Onvolkomenheid administratie centrale en decentrale voorraad munitie | 19

4.3.3 Onvolkomenheid IT-beheer/autorisiemanagement | 21

4.3.4 Onvolkomenheid vastgoedmanagement | 22

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 27

4.4.1 Opgeloste onvolkomenheid IT-beheer | 27

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 29

4.5.1 Informatiebeveiliging | 29

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 31

5. Beleidsresultaten | 32

5.1 Onderzoek naar de gereedheid van de krijgsmacht | 32

5.1.1 De huidige krijgsmacht: disbalans tussen budget en doelstellingen | 32

5.1.2 De doelstelling van de krijgsmacht is niet meetbaar | 33

5.1.3 Conclusie en aanbeveling | 35

5.2 Onderzoek naar de informatie over de gereedheid van de krijgsmacht. | 35

5.2.1 Goede acties ingezet voor verbetering van de gereedheidsinformatie | 35

5.2.2 Nieuw rapportagesysteem zal de betrouwbaarheid verbeteren | 35

5.2.3 Beter inzicht in ondersteunende eenheden | 36

5.2.4 Nieuw kleurgebruik zal een duidelijker beeld geven van de staat van de krijgsmacht | 36

5.2.5 Aandacht voor brondata blijft noodzakelijk | 37

5.2.6 Aandacht voor rapportage over inzetbepalende voorraden nodig | 37

5.2.7 Conclusie en aanbevelingen | 38

- 5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 38
- 5.4 Aanpak natuurbranden effectiever door betere samenwerking | 39
 - 5.4.1 Inhoud casusonderzoek in het kort | 39
 - 5.4.2 Veel procedures in opzet brandbestrijding goed geregeld | 42
 - 5.4.3 Uitvoering, capaciteit en aansturing | 47
 - 5.4.4 Conclusies en aanbevelingen | 50

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 52

- 6.1 Reactie minister van Defensie | 52
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 54

Bijlagen | 56

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2020 | 56
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 60
- Bijlage 3 Literatuur | 66
- Bijlage 4 Eindnoten | 67

1. Onze conclusies

Hoewel het de minister van Defensie dit jaar is gelukt een onvolkomenheid op te lossen, worstelt zij met een aantal hardnekkige problemen. Op het gebied van het beheer en onderhoud van het vastgoed zien we dit jaar niet of nauwelijks verbetering, hetgeen leidt tot ons oordeel dat hier sprake is van een ernstige onvolkomenheid. Wij zien dat de onderliggende reden van deze problemen een lange geschiedenis kent.

Budget en opdracht aan de krijgsmacht uit evenwicht

Tussen de politieke opdracht aan het Ministerie van Defensie en het beschikbare budget bestaat al enige jaren een disbalans. In ons verantwoordingsonderzoek over 2015 schreven wij: 'Wij wijzen op de noodzakelijke balans tussen democratisch bepaalde ambities en het daarvoor beschikbare budget. [Het Ministerie van] Defensie bewaakt deze balans niet voldoende. Daardoor trekt [het Ministerie van] Defensie [...] een niet vol te houden wissel op zichzelf.'

Kortetermijndenken vergroot het probleem

In ons verantwoordingsonderzoek 2017 herhaalden we deze boodschap. We schreven daarbij dat de disbalans tussen opdracht en budget leidde tot kortetermijndenken: '[...] de minister van Defensie [had] 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 [...] [uitgaven] tot gevolg hadden.'

In de verantwoordingsonderzoeken over 2018, 2019 en dit jaar zien we dat het Ministerie van Defensie deze kortetermijnbenadering ook voor de instandhouding van het vastgoed toepast(e). De uitgaven voor reparaties, correctief onderhoud, gingen ten koste van het budget voor het preventief onderhoud. Dat de situatie van het vastgoed daardoor onhoudbaar is gebleken zien we aan de huidige situatie van de vastgoedportefeuille.

Budget en opdracht moeten in balans

Om de disbalans tussen politieke opdracht en het beschikbare budget op te heffen bevalen wij in het verantwoordingsonderzoek over 2015 het volgende aan: 'Waar sprake is van een tekort aan geld kan democratisch besloten worden om óf het beschikbare budget te verhogen óf de ambities aan te passen [...].

De minister heeft in 2020 een stap gezet en de invulling van de opdrachten aan de defensieonderdelen laten aanpassen aan het beschikbare budget. Zij merkt intern ook zelf op dat dit: "niet financieel duurzaam is: we focussen vooral op de korte termijn. Met name bij het orde brengen van vastgoed en IT is dit nu al zichtbaar. Voor de langere termijn geldt dat als er niet voldoende aanvullende middelen beschikbaar komen, er meer ingrijpende keuzes nodig zijn."

Herstel is lastige opgave

Zowel het budget verhogen als naar beneden bijstellen levert de minister een lastige taak op. Bij het vergroten van het budget zal het herstel tijd kosten. Ook de ambities aanpassen vraagt om zorgvuldigheid. Ons onderzoek naar de eerdere bezuinigingen van het Ministerie van Defensie laat zien dat het ongewenste neven-effecten kan hebben om ondoordacht taken te schrappen of locaties te sluiten.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Defensie



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	▶
2. Administratie centrale en decentrale voorraad munitie	✗	✗	✗	✗	▶
3. IT-beheer/autorisatiemanagement			✗	✗	▶
4. Vastgoedmanagement		✗	✗	✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
5. IT-beheer/GrIT	✗	✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het algemene defensiebeleid en de uitvoering daarvan. De 3 hoofdtaken van de minister zijn beschermen van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten, bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit, en leveren van bijstand aan civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampen en crises.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2020 € 11.190,5 miljoen uitgegeven. Dit is 3,9% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 11.122,6 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 308,4 miljoen.

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

	2018	2019	2020
Verplichtingen	11.958,4	12.750,7	11.122,6
Uitgaven	9.416,9	10.719,5	11.190,5
Ontvangsten	664,4	406,4	308,4
Fte's	56.470	58.021	64.828

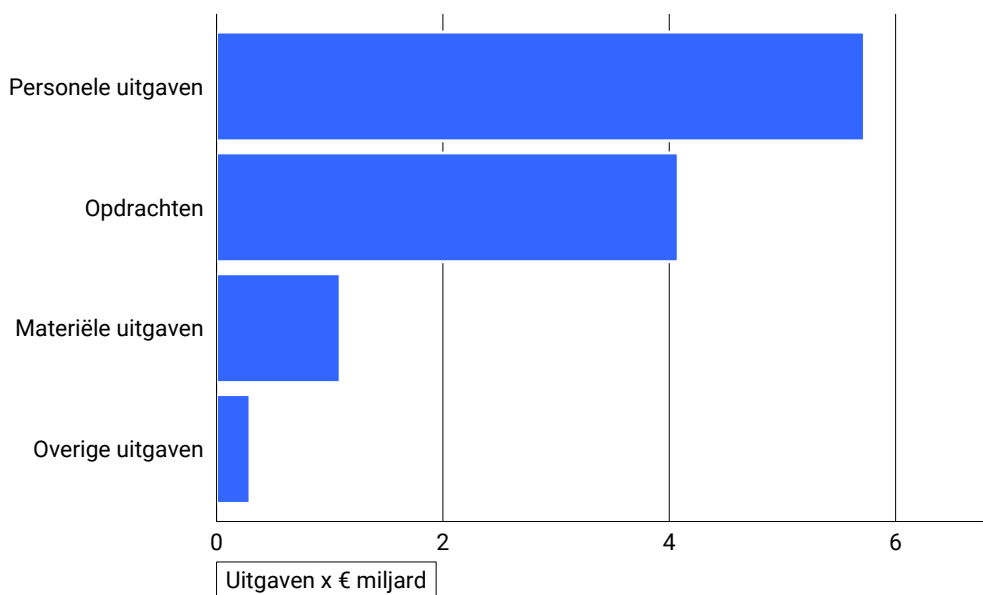
Toename uitgaven en verplichtingen over 2020

Het Ministerie van Defensie heeft in 2020 op bijna alle beleidsartikelen meer geld uitgegeven dan in 2019. De totale uitgaven over 2020 zijn gestegen met bijna € 500 miljoen. De grootste stijging aan uitgaven doet zich voor op het artikel Investerings. Daar is bijna € 200 miljoen meer uitgegeven dan in 2019. Daarnaast is het Ministerie van Defensie voor € 2,8 miljard aan verplichtingen aangegaan voor toekomstige

investeringen. Dit is minder dan in 2019 toen het ministerie voor ruim € 4 miljard aan verplichtingen was aangegaan voor toekomstige investeringen.

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Defensie in 2020*

De minister van Defensie geeft het meeste geld uit aan personeel en aan opdrachten



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Personele uitgaven bestaan niet alleen uit salarissen (70%) maar ook uit pensioenen, uitkeringen en medische zorg voor militairen (in totaal 30%).

Uitgaven aan 'opdrachten' hebben hoofdzakelijk betrekking op investeringen. Daarnaast rekent het Ministerie van Defensie uitgaven aan gereedstelling en instandhouding van materieel toe aan opdrachten. De 'materiële uitgaven' zelf hebben daarentegen betrekking op uitgaven aan onder andere IT en vastgoed.

Investeringen en uitgaven voor de instandhouding van materieel zijn met ingang van 2021 ondergebracht in een apart begrotingsfonds, het Defensiematerieel-begrotingsfonds (K).

Onderbesteding investeringen in 2020, maar meer uitgegeven dan in 2019

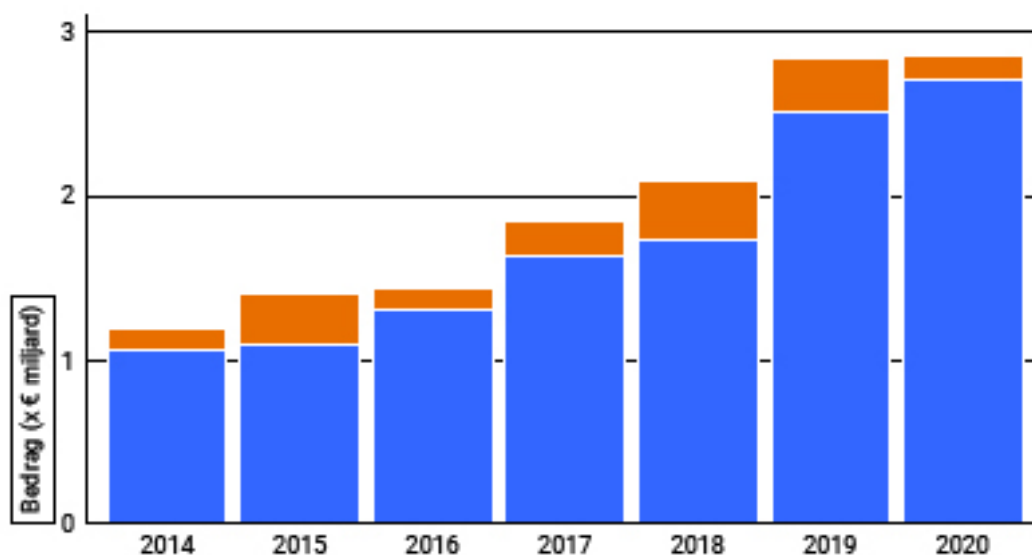
In 2020 gaf het Ministerie van Defensie bijna € 200 miljoen meer uit aan investeringen dan in het jaar daarvoor. Desondanks vielen de uitgaven voor investeringen over 2020 bijna € 150 miljoen lager uit dan begroot.

In totaal heeft het ministerie in 2020 circa € 2,7 miljard geïnvesteerd in onder andere de verwerving van de F35-straaljager (€ 800 miljoen), de vervanging en modernisering van de Chinook-helikopter (€ 270 miljoen), infrastructuur waaronder vastgoed (€ 276 miljoen) en IT (€ 237 miljoen).

Figuur 2 laat zien dat de minister van Defensie structureel vanaf 2014 het jaarlijks besteedbare budget voor investeringen niet geheel besteedt. In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 wezen we erop dat dit een symptoom kan zijn van een onvoldoende functionerende bedrijfsvoering en daarmee een risico voor de modernisering van de krijgsmacht. Juist voor deze modernisering heeft de minister van Defensie over de periode 2018-2033 extra budget gekregen. Dit extra budget is bedoeld voor zowel de vervanging als de vernieuwing van groot materieel en maakt deel uit van de intensivering van het kabinet-Rutte III.

Figuur 2 *Onderbesteding door de jaren heen*

Gerealiseerde investeringen blijven achter op begrote investeringen



Geen voortgang bij voldoen aan NAVO-afspraken voor defensie-uitgaven

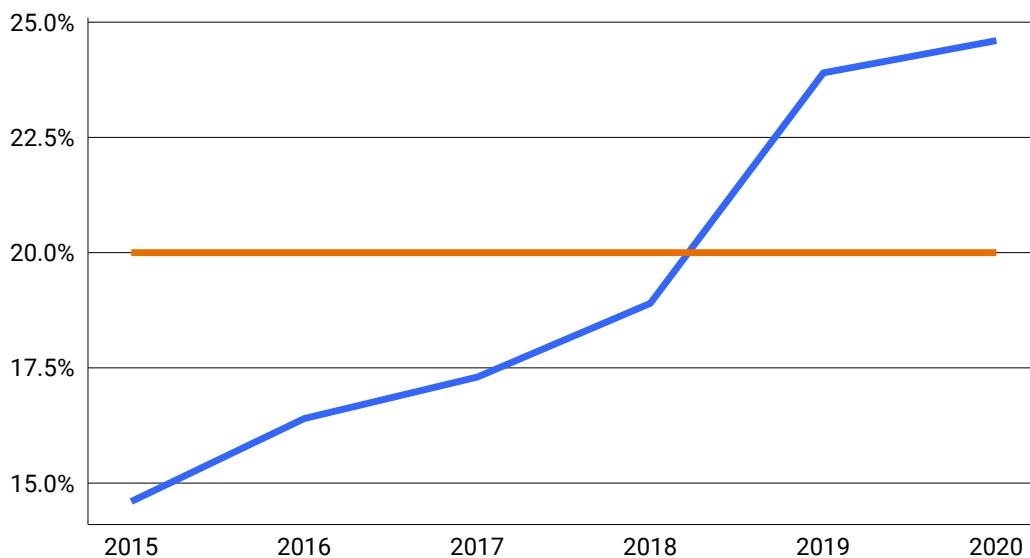
Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten ernaar streven hun uitgaven aan defensie te laten toenemen tot 2% van het bruto binnenlands product (bbp). De defensie-uitgaven van Nederland lagen daar in 2020 nog onder, maar weer wat

minder dan de jaren daarvoor. Bij een geschat bbp van € 798,7 miljard voor 2020 bedroegen de defensie-uitgaven in 2020 1,40% van het bbp tegen 1,42% in 2019.¹

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 2020 kwam deze zogenoemde ‘investeringsquote’ uit op 24,6% tegen 23,9% in 2019. De investeringsquote voldoet daarmee aan de NAVO-afspraken (zie figuur 3).

Figuur 3 *Investeringsquote Ministerie van Defensie*

Investeringsquote stijgt gestaag en ligt boven NAVO-afpraak



Sinds 2015 stuurt de minister van Defensie zelf op een voortschrijdend 5-jaars gemiddelde voor de investeringsquote. De gemiddelde investeringsquote is over 2016-2020 op 20,2% uitgekomen en is daarmee hoger dan de 18,2% over de jaren 2015-2019.

Gereedheid krijgsmacht

De operationele gereedheid van de eenheden van de krijgsmacht is een maatstaf om aan te geven of die eenheden klaar zijn voor de taak waarvoor zij standaard zijn ingericht. De minister van Defensie heeft de gereedheid van de krijgsmacht als vertrouwelijke informatie bestempeld. Om deze reden is in de vertrouwelijke bijlage bij dit rapport de ontwikkeling van de gereedheid van de krijgsmacht weergegeven.

Ondersteuning bij bestrijding corona

Sinds maart 2020 geeft het Ministerie van Defensie ondersteuning bij de bestrijding van de coronapandemie in de vorm van medische ondersteuning, staf- en planningscapaciteit voor diverse zorginstellingen en ondersteuning bij opzet en bemensing van teststraten. Vanaf oktober 2020 levert het ministerie ondersteuning aan het Universitair Medisch Centrum in Utrecht ten behoeve van bovenregionale zorg. Het aantal mensdagen voor de ondersteuning bij de bestrijding van corona in 2020 bedroeg ruim 35.500.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Defensie.

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van de coronacrisis op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft voornamelijk betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

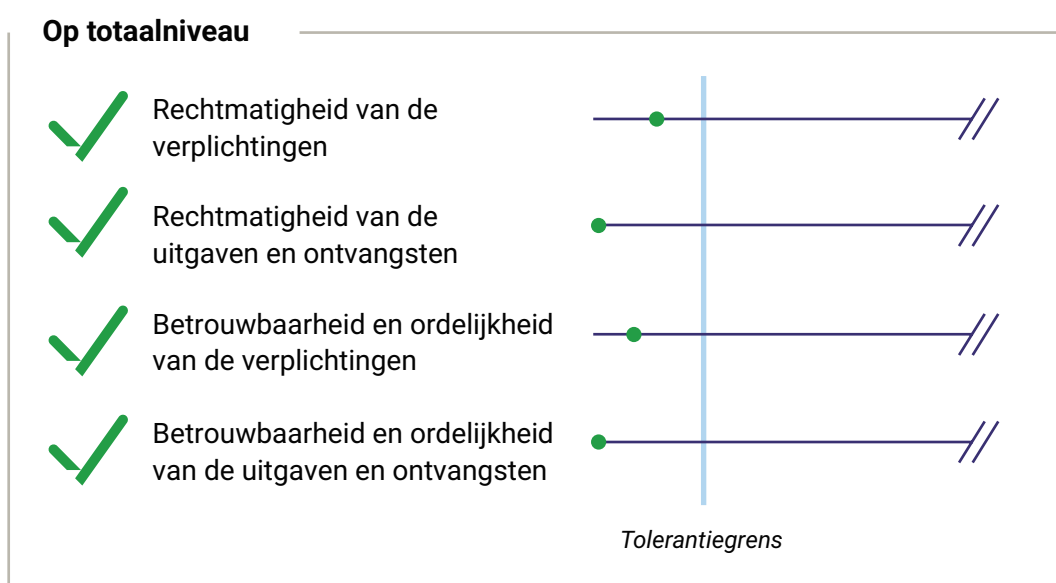
We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

Figuur 4 Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Defensie



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.



3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Defensie:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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

Vorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Defensie is opgenomen omvat € 117,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3 en 8. Het bedrag aan uitgaven omvat € 40,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 4 en 7. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Defensie:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- 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 vergeleken met 2019 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 (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Uit ons onderzoek blijkt dat het de minister van Defensie dit jaar is gelukt om de onvolkomenheid IT-beheer/Grensverleggende IT op te lossen (§4.4.1). Verder is het inkoopbeheer in 2020 verbeterd, maar functioneert het nog onvoldoende. De spendanalyse en (de controle op) het contractenregister behoeven nog verbetering. Daarnaast past het ministerie een rijksbreed beleidskader voor de motivatie van de objectieve leverancierskeuze bewust niet toe. Ook functioneert de escalatieprocedure niet in alle gevallen (§4.3.1).

Het Ministerie van Defensie is in 2020 verdergegaan met de verbeterplannen die de al langer spelende problemen bij het munitiebeheer op moeten gaan lossen. Sinds 2017 heeft het diverse verbeterplannen opgesteld. Die plannen zijn in 2020 grotendeels afgerond. Uit ons onderzoek blijkt dat er verbeteringen in het munitiebeheer zijn doorgevoerd, maar dat nog niet alle tekortkomingen zijn opgelost. De uitvoering van

de plannen kost tijd en capaciteit. Daarom leveren de plannen niet op korte termijn al resultaat. Door de coronamaatregelen konden wij de werking van interne beheersmaatregelen voor de centrale munitiemagazijncomplexen en decentrale opslaglocaties over 2020 maar beperkt toetsen (§4.3.2).

Meest zorgelijk is het gebrek aan vooruitgang bij het oplossen van de onvolkomenheid vastgoedmanagement. Dit merken wij dit jaar aan als een ernstige onvolkomenheid (§4.3.4).

Een deel van de onderliggende problemen van de onvolkomenheden zou opgelost kunnen worden door het verbeteren van de interne controle. Het is onduidelijk wie binnen het ministerie de verantwoordelijkheid voor die interne controle heeft. Door het ontbreken van deze controle worden afwijkingen voor het eerst opgemerkt door de Auditdienst Rijk, wat direct kan leiden tot een bevinding van de interne auditdienst en een onvolkomenheid van de Algemene Rekenkamer.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden, waarvan 1 ernstig.

4.3 Onvolkomenheden

Figuur 5 Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	▶
2. Administratie centrale en decentrale voorraad munitie	✗	✗	✗	✗	▶
3. IT-beheer/autorisatiemanagement			✗	✗	▶
4. Vastgoedmanagement		✗	✗	✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
5. IT-beheer/GrIT	✗	✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3.1 Onvolkomenheid inkoopbeheer

Inkoopbeheer krijgt de nodige aandacht, verdere verbetering is noodzakelijk

In 2020 heeft de minister het inkoopbeheer verder verbeterd. Zij heeft onze aanbeveling uit 2019 opgevolgd om afspraken te maken met de leverancier van de inkoopapplicatie over een *right to audit*. Ook heeft de leverancier een assurance-rapportage gemaakt, zoals wij hadden aanbevolen. Het Ministerie van Defensie gebruikt de inkoopapplicatie om bij een aanbestedingsprocedure het proces van ontvangen en openen van inschrijvingen gedigitaliseerd te ondersteunen. Toch zijn de door ons sinds 2017 geconstateerde tekortkomingen nog niet voldoende opgelost. Beheersmaatregelen, die nodig zijn om doelmatig en rechtmatig in te kopen, werken in de praktijk namelijk nog onvoldoende.

Beheersmaatregelen die nog verbetering behoeven

Het Ministerie van Defensie voert geen zogeheten spendanalyses uit. Die geven achteraf inzicht in de rechtmatigheid en doelmatigheid van verrichte inkopen. Wel is het ministerie nu bezig een tool te ontwikkelen om spendanalyses te doen. Die wordt naar verwachting in 2021 in gebruik genomen.

Het ministerie heeft een centraal contractenregister. Daarin wordt de looptijd, inclusief de optie jaren van verlenging en de hernieuwingsdatum per contract, tijdig opgenomen. Het ministerie is als kadersteller zelf verantwoordelijk voor het toetsen van de juistheid en de volledigheid van het contractenregister. Een toets op de juistheid en de volledigheid van het contractenregister voert het ministerie echter niet zelf uit, maar laat het over aan de ADR.

Daarnaast past het ministerie sinds 2017 een rijksbreed beleidskader voor de motivatie van de objectieve leverancierskeuze bewust niet toe (zie kader).

Geen verandering in grens voor objectieve leverancierskeuze

Ministeries hebben met het 'Afsprakenpakket Inkoopproblematiek' afspraken met elkaar gemaakt voor het gunnen van opdrachten onder de Europese drempelwaarden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de afspraken vastgelegd in een beleidskader dat geldt sinds 1 januari 2017. Onderdeel van die afspraken is dat ministeries in inkoopdossiers summier motiveren waarom de ondernemers die zij willen uitnodigen geschikt zijn voor de opdracht. Daarna vragen zij offertes aan. Deze werkwijze geldt voor opdrachten boven € 33.000. Maar het Ministerie van Defensie hanteert een grens van € 50.000. Dat doet het om te voorkomen dat de administratieve werklast bij de inkooporganisaties substantieel toeneemt. Wel moeten de inkooporganisaties van het Ministerie van Defensie de motivatie achteraf kunnen geven als daarom wordt gevraagd. Het Ministerie van Defensie heeft het Ministerie van BZK verzocht het rijksbrede beleidskader aan te passen. Een verhoging van de grens naar € 50.000 is naar ons oordeel in strijd met de nu geldende wetgeving (Gids Proportionaliteit). Dit oordeel volgt na intensief overleg tussen de Algemene Rekenkamer en de ministeries van BZK en EZK.

De leiding van het ministerie heeft in 3 uitzonderingssituaties niet vooraf ingestemd met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving. Dat is vereist in de escalatieprocedure. Het totaalbedrag aan aanbestedingen in de escalatieprocedure (inclusief de genoemde 3) is wel lager dan vorig jaar (€ 13 miljoen in 2020 tegen € 55 miljoen in 2019). Dat geldt ook voor het aantal dossiers (12 in 2020 versus 29 in 2019).

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om:

- te zorgen voor een spendanalyse waarmee de rechtmatigheid van inkopen achteraf getoetst kan worden;

- zelf de juistheid en de volledigheid van het contractenregister te toetsen;
- te voldoen aan het nu geldende 'Afsprakenpakket Inkoopproblematiek' bij de objectieve leverancierskeuze;
- de escalatieprocedure te gebruiken voor alle voorziene afwijkingen van de regelgeving.

4.3.2 Onvolkomenheid administratie centrale en decentrale voorraad munitie

Sinds 2017 zien wij bij het Ministerie van Defensie problemen in de administratie van de voorraad munitie. In eerste instantie ging het om de administratie van de centrale voorraad bij het Defensie Munitiebedrijf. Over 2019 constateerden wij vergelijkbare tekortkomingen in de administratie van decentrale voorraden bij de defensieonderdelen. Bij de marine in Den Helder zien wij in 2020 ook tekortkomingen bij de administratie van centrale voorraad munitie.

Mogelijke gevolgen van onbetrouwbaar voorraadbeheer

Het munitiebeheer moet als onderdeel van het materieelbeheer in algemene zin voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en betrouwbaarheid. Onbetrouwbaar voorraadbeheer kan leiden tot financiële gevolgen (bijvoorbeeld bij verlies, diefstal of vermissing) en kan gevolgen hebben voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. Ook de bruikbaarheid van de goederen kan lijden onder onbetrouwbaar voorraadbeheer. Het kan dan bovendien voorkomen dat nieuwe munitie niet op tijd wordt besteld of dat er te weinig wordt besteld.

Het Ministerie van Defensie heeft 7 centrale munitiemagazijncomplexen, waaruit munitie wordt geleverd aan de operationele commando's. Het Defensie Munitiebedrijf beheert 6 complexen. De marine beheert haar centrale voorraad munitie zelf. Voor de decentrale voorraad munitie heeft het Ministerie van Defensie 47 opslaglocaties. Defensieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor de administratie en het beheer van deze voorraden. Het gaat om 31 locaties bij de marine, 6 locaties bij de landmacht, 8 locaties bij de luchtmacht en 2 locaties bij de Defensie Materieel Organisatie.

Toepassing regels en procedures hapert

Het Defensie Munitiebedrijf en de decentrale beheerders hebben de actiepunten uit de verbeterplannen in 2020 grotendeels afgerond. Zo zijn er bijvoorbeeld verbeteringen aangebracht in de instructies voor beheerders. Maar de (nieuwe) regels en procedures moeten ook in praktijk worden gebracht en daar schort het nog aan. Zo blijkt uit de eigen tellingen van het Defensie Munitiebedrijf dat er sprake is van administratieve

verschillen en vermissingen. Daarbij verloopt het telproces niet op alle punten zoals het hoort. Wel hebben deze eigen tellingen een positief effect op het munitiebeheer. Met deze tellingen ontdekt het Defensie Munitiebedrijf zelf afwijkingen van regels en procedures en kan het die corrigeren.

De werking van regels en procedures bij centrale munitiemagazijncomplexen en decentrale opslaglocaties kunnen wij alleen ter plaatse toetsen. Door de coronamaatregelen hebben wij dat niet op alle punten kunnen doen. Het gaat bijvoorbeeld om voorraadinventarisatie, procedures voor de inrichting van opslagruimten, voorraadaanpassingen en de afwikkeling van orders.

Bij de marine zien we – op basis van een onderzoek dat de ADR nog wel ter plaatse heeft kunnen uitvoeren – nieuwe tekortkomingen in de administratie en in het beheer van de centrale voorraad munitie. Gebreken bestaan onder meer bij inventarisaties. Ook zijn er administratieve achterstanden in de verwerking van voorraadmutaties. Bovendien voldoen opslagruimten niet aan het voorgeschreven beveiligingsniveau.

We zien dat bij het Ministerie van Defensie in de praktijk niemand de regie heeft over de munitieketen. Geen enkel onderdeel van de keten kan oplossingen voor tekortkomingen doorzetten omdat niemand eindverantwoordelijk is. Die regie is nodig om het proces structureel te verbeteren. Een instrument om de kwaliteit van het materieelbeheer te toetsen, de zogeheten Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) wordt daarom nog niet ten volle benut. Met de MKM voeren defensieonderdelen *self assessments* uit. De administratie en het beheer van munitie zijn onderdeel van de MKM. De uitkomsten van de *self assessments* worden niet op een structurele wijze geanalyseerd en te treffen maatregelen worden niet door een eindverantwoordelijke gevolgd zodat kan worden bijgestuurd.

Een jaarlijkse toets of de defensieonderdelen de MKM goed uitvoeren, heeft het Ministerie van Defensie bij de ADR belegd. Dat zou het ministerie zelf moeten doen, omdat de bevindingen uit die toets te laat beschikbaar komen om hier proactief op te sturen. Bovendien is het ministerie als kadersteller zelf verantwoordelijk voor het controleren van de kwaliteit van zijn processen.

Personele capaciteit munitiebeheerders schiet tekort

Voldoende capaciteit is een randvoorwaarde om regels en procedures goed toe te passen en de bestaande knelpunten op te lossen. Uit een eigen analyse uit 2019 van het ministerie blijkt dat personele bezetting voor de gehele munitieketen tekortschiet

met 180 voltijdsfuncties. Het grootste tekort bestaat bij het Defensie Munitiebedrijf met 107 voltijdsfuncties. Het ministerie werkt aan de uitbreiding van de capaciteit.

In 2018 en 2019 vroegen wij aandacht voor het centrale munitiemagazijncomplex te Ruinen. Dit complex zou in 2017 worden gesloten. Bijbehorende formatie en budget zijn vooruitlopend op de sluiting geschrapt. Toch blijft het complex – uit operationele noodzaak – open. Er zijn medewerkers van de locatie Veenhuizen overgeplaatst naar Ruinen. Daardoor is de personele capaciteit in Ruinen verbeterd. Wij bevelen de minister aan te analyseren wat het betekent voor de personele capaciteit en het toezicht om de locatie Ruinen open te houden. Deze analyse is tot op heden niet gemaakt. Het openhouden van de locatie Ruinen is nu onderdeel van een lopende reorganisatie van het Defensie Munitiebedrijf.

Aanbevelingen

Wij zien een lichte verbetering in de administratie van de centrale en decentrale voorraad munitie. Wij bevelen de minister aan om:

- de maatregelen uit het verbeterplan van de marine door te voeren en van afgeronde verbeteracties na te gaan of die in de praktijk worden gebracht;
- de munitiebeheerders van de centrale en decentrale voorraden volgens de regels te laten handelen en volgens de geldende procedures en instructies te laten werken;
- de tekortkomingen uit de *self assessments* van de MKM te analyseren, hierop gerichte beheersmaatregelen te treffen en zelf de kwaliteit van de MKM te toetsen;
- voor alle krijgsmachtonderdelen tezamen een eindverantwoordelijke voor de munitieketen te benoemen.

4.3.3 Onvolkomenheid IT-beheer/autorisatiemanagement

Autorisatiebeheer materieellogistieke IT-systemen niet volledig op orde

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen een bedreiging vormen voor de vertrouwelijkheid van de informatie en geven gebruikers met te ruime bevoegdheden de mogelijkheid om ongewenste acties uit te voeren. Bij het Ministerie van Defensie constateren we dat het autorisatiebeheer voor de materieellogistieke systemen nog niet volledig op orde is.

In ons verantwoordingsonderzoek 2017 concludeerden wij dat het autorisatiebeheer om structurele aandacht vraagt en dat continu ingespeeld moet worden op veranderingen in relevante IT-systemen, de organisatie en werkprocessen.

Aantallen te ruim ingestelde autorisaties niet verminderd

Situatie 2020

In 2020 heeft het Ministerie van Defensie met een aantal acties het autorisatiebeheer van de personele IT-systemen verbeterd en de bevoegdheden beperkt. Daarmee is de bevinding over de personele IT-systemen opgelost.

Ook voor de materieellogistieke IT-systemen heeft het ministerie verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn autorisatiematrices vastgesteld, waarmee duidelijk is welke rechten gebruikers op grond van hun functie of mandaat hebben. Desondanks is er nog een fors aantal conflicten als gevolg van ongewenste combinaties van autorisaties. Dat aantal is vergelijkbaar met 2019. Niet alle defensieonderdelen analyseren deze conflicten aantoonbaar en/of voeren gepaste vervolgacties uit.

Aanbeveling

Wij bevelen aan voor 2021 een analyse uit te voeren op de geconstateerde functiescheidingsconflicten en gemotiveerd vast te leggen of deze conflicten verholpen worden dan wel geaccepteerd worden.

4.3.4 Onvolkomenheid vastgoedmanagement

Zowel over 2018 als 2019 beoordeelden wij het als een onvolkomenheid dat het Ministerie van Defensie onvoldoende inzicht had in de staat van het vastgoed en de bijbehorende opgave qua onderhoud. Daarnaast waren er tekortkomingen in het vastgoedmanagement. Over 2020 is het inzicht van de minister in de staat van het vastgoed en de aansturing van het vastgoedmanagement niet noemenswaardig verbeterd. Voordat wij deze bevinding toelichten, geven wij enige achtergrondinformatie over de vastgoedportefeuille van het Ministerie van Defensie en de werkrelatie tussen het ministerie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).

Het Ministerie van Defensie beschikt over een grote en veelzijdige vastgoedportefeuille. Het vastgoed van het ministerie varieert van legeringsgebouwen, oefenterreinen en kantoren tot munitiedepots en vliegvelden. Het betreft eind 2020 circa 11.000 gebouwen met totaal bijna 6 miljoen m² bruto vloeroppervlakte en circa 34.000 hectare aan (oefen)terreinen. De vervangingswaarde van de portefeuille bedraagt eind 2020 ruim € 21 miljard. Het vastgoed is essentieel voor een goed functionerende krijgsmacht; een veilige werk- en leefomgeving is essentieel voor de inzetbaarheid van mensen en materieel.

Het Ministerie van Defensie is zelf eigenaar van het vastgoed. In 2014 heeft het in een convenant het RVB belast met het beheer en onderhoud daarvan. Het ministerie

geeft sindsdien het budget en de kaders aan waarbinnen onderhoudsactiviteiten en nieuwbouw uitgevoerd moeten worden. Waar nodig geeft het prioriteiten aan. Het betaalt hiervoor jaarlijks een vergoeding aan het RVB. Daarmee is tussen het Ministerie van Defensie en het RVB in 2014 een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ontstaan. Over de uitvoering van de jaaropdracht legt het RVB verantwoording af aan het Ministerie van Defensie.

Inzicht in de staat van het vastgoed niet verbeterd

De doelstellingen van de acties die de minister in 2019 is gestart om het inzicht in de staat van het defensievastgoed te vergroten, zijn nog niet gerealiseerd. Zo gaat het jaren duren voordat een informatiesysteem operationeel is *dat near realtime* inzicht moet bieden in de naleving van de wettelijke eisen aan gebouwen. Daarmee heeft de minister van Defensie thans geen volledig inzicht in de staat van het vastgoed. Wel zijn er in 2020 meer inspecties van gebouwen uitgevoerd dan in 2019. In tegenstelling tot 2019 is in 2020 echter niet voor alle overige bouwkundige inspecties, zoals drink- en bluswaterleiding onderzoek, informatie beschikbaar. Het RVB voldoet bij 3 van de 8 onderwerpen waar wettelijke keuringen voor moeten worden uitgevoerd aan de wettelijke normen die de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) stelt aan de uitvoering daarvan.

Problemen in vastgoedaansturing ondanks initiatieven nog niet opgelost

Het Ministerie van Defensie en het RVB hebben verschillende stappen gezet om de vastgoedsturing te verbeteren. Zo hebben ze zich het afgelopen jaar ingespannen om fricties te verminderen. Die waren naar voren gekomen in de evaluatie van het opdrachtgever-opdrachtnemerconvenant die het Ministerie van Defensie en het RVB in 2019 gezamenlijk hebben uitgevoerd.

- Er is nu meer duidelijkheid over de aard van de formele relatie tussen het ministerie en het RVB. Zo beschouwen ze elkaar meer als partner en minder als klant en leverancier.
- Het Ministerie van Defensie en het RVB overleggen op uitvoerend niveau meer over de inhoud en minder over de beschikbare financiën om zo een betere regie te krijgen op de programma's.
- Het RVB heeft interne organisatorische wijzigingen doorgevoerd om de vraag van het ministerie beter aan te kunnen. De capaciteit van objectmanagers is bijvoorbeeld verdubbeld.

Daarnaast hebben het Ministerie van Defensie en het RVB meer stappen gezet om hun werkverhouding te verbeteren. Zo hebben ze wijzigingen aangebracht in de overlegstructuur. Deze wijzigingen moeten leiden tot een betere communicatie

tussen het ministerie en het RVB en meer duidelijkheid geven over welke onderwerpen in welk overleg worden besproken. Ook hebben ze afgesproken de jaaropdracht samen op te stellen om het proces van opdrachtverlening door het ministerie aan het RVB te verbeteren. De wijzigingen in de overlegstructuur en het samen opstellen van de jaaropdracht moeten de aansturing van de uitvoering versterken. Verder heeft het Ministerie van Defensie in februari 2021 een nieuwe governancestructuur vastgesteld met als doel te komen tot een betere belegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

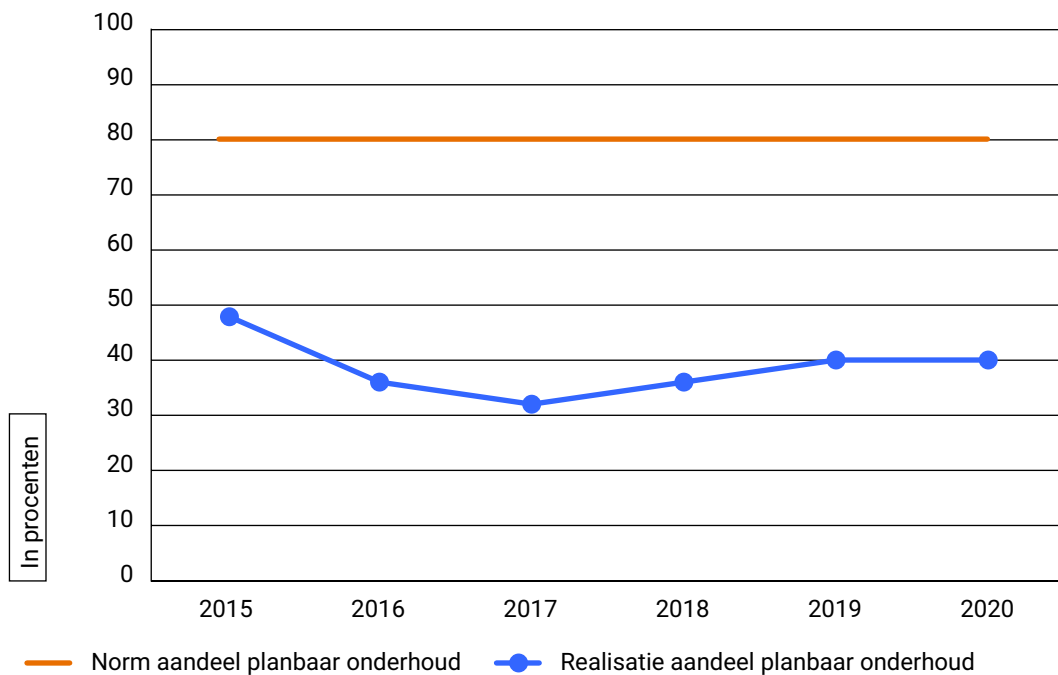
De effecten van bovenstaande initiatieven op de vastgoedsturing zijn nog niet zichtbaar in de praktijk. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat vanwege de aard en de omvang van de problematiek het Ministerie van Defensie en het RVB tijd nodig hebben om de wijzigingen door te voeren en resultaten te boeken. Naast de onzekerheid over de effecten van de wijzigingen, is het eerder genoemde *near realtime*-informatiesysteem nog niet operationeel. Daarmee is er – ondanks alternatieve systemen – nog sprake van een gebrekkige informatieverstrekking van het RVB aan het ministerie. Het voorgaande betekent dat de voorwaarden voor goede vastgoedsturing ook in 2020 onvoldoende aanwezig zijn.

Het onderhoudsbudget is ontoereikend

Voor het beheer en het onderhoud van het vastgoed van Defensie is al jarenlang onvoldoende budget beschikbaar. Het budget voor onderhoud wordt, net als in 2019, in 2020 vooral ingezet om storingen en acute problemen te verhelpen. Daarvoor is dat budget echter niet bedoeld. Dit gaat ten koste van het preventieve onderhoud, waardoor het preventieve onderhoud al jaren onder de norm blijft zoals wordt weergegeven in figuur 6. Het gevolg is dat ook het achterstallige onderhoud onvoldoende wordt teruggedrongen en verder oploopt, zoals figuur 7 illustreert. In 2020 lag de hoeveelheid doorgeschoven onderhoud 50% hoger dan in 2019.

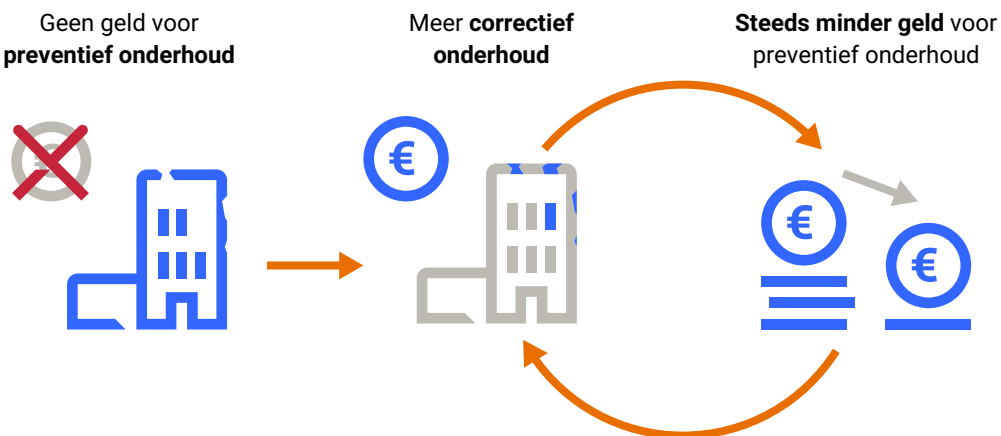
Figuur 6 Realisatie en norm voor preventief onderhoud

De realisatie van planbaar onderhoud blijft structureel onder de norm



Figuur 7 Correctief en preventief onderhoud

Geld voor correctief onderhoud gaat ten koste van preventief onderhoud

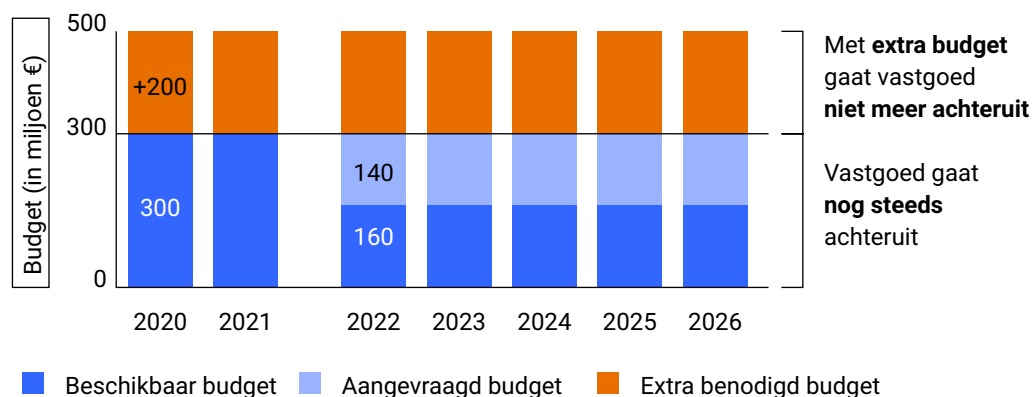


Te weinig aandacht voor meerjarige financiële inpassing

De interne ramingen voor de budgetten voor instandhouding van het vastgoed nemen na 2022 drastisch af. Dit terwijl het huidige budget al ontoereikend is (zie figuur 8).

Figuur 8 Budget en staat van het vastgoed

Met het beschikbare budget worden achterstanden onderhoud groter



Verder is de onzekerheid over de financiële dekking van het Revitaliseringsprogramma – een onderdeel van het Strategisch Vastgoed Plan (SVP) dat vanaf 2022 wordt uitgevoerd – verder toegenomen.

Brandveiligheid gebouwen toegenomen, brandveilig gebruik onvoldoende

De ILT constateerde al in 2012 dat nagenoeg alle gebouwen van het Ministerie van Defensie die ze had onderzocht, niet aan de eisen van brandveiligheid voldeden. In 2019 heeft het Ministerie van Defensie na waarschuwingen van de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport er veel aandacht aan besteed om de brandveiligheid van de gebouwen te verbeteren. In ons onderzoek over 2020 zien we dat de brandveiligheid van gebouwen beter is dan in 2019. Verder staat op de planning om alle brandmeldinstallaties in 2026 vervangen te hebben. De verwachting is dat deze planning zal worden gehaald. Tenslotte blijkt uit inspecties van de ILT dat medewerkers van het ministerie bij de helft van de onderzochte legeringsgebouwen de regels voor brandveilig gebruik nog onvoldoende naleven.

Conclusie

Wij beoordelen het gebrek aan voortgang, het ontbreken van inzicht en overzicht in de totale vastgoedportefeuille in combinatie met de tekortkomingen in de processen van vastgoedmanagement en de budgettaire problemen die zich daarbij voordoen, als een ernstige onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Net als in 2019 bevelen we de minister van Defensie nadrukkelijk aan om prioriteit te geven aan het oplossen van de structurele tekortkomingen in het vastgoedmanagement. We bevelen de minister aan:

- het inzicht in de staat van het onderhoud van het Defensievastgoed te vergroten;
- het vastgoedmanagement te versterken door betere informatie-uitwisseling tussen het RVB als opdrachtnemer en het Ministerie van Defensie als opdrachtgever;
- los van de ernstige onvolkomenheid, ervoor te zorgen dat de financiële dekking van het onderhoud en de revitalisering met prioriteit wordt opgepakt, dan wel haar ambitie voor vastgoed bij te stellen; waarbij vervreemding van onderdelen van de vastgoedportefeuille een onvermijdelijk onderwerp is.
- eveneens los van de onvolkomenheid, ervoor te zorgen dat aan de norm voor brandveilig gebruik van gebouwen wordt voldaan.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Opgeloste onvolkomenheid IT-beheer

In 2020 zette het Ministerie van Defensie belangrijke stappen voor de vernieuwing van de IT. De minister van Defensie startte daarvoor eind 2015 een grootschalig IT-vernieuwingsprogramma, genaamd Grensverleggende IT (GrIT). Afgelopen jaren maakten in- en externe controleurs belangrijke kanttekeningen bij de plannen voor de vernieuwing van de IT. Met het tekenen van het contract met de leverancier is nu een belangrijke stap gezet.

GrIT moet zorgen voor noodzakelijke vernieuwing IT

De IT-voorzieningen van het Ministerie van Defensie zijn aan vervanging toe omdat de kosten van beheer en onderhoud van de huidige systemen sterk toenemen. Tegelijkertijd nemen de continuïteit en de betrouwbaarheid af. Het is goed te vermelden dat GrIT weliswaar een groot programma is maar niet het enige op IT-vlak. Sinds 2016 doen we onderzoek naar GrIT. We beoordeelden het IT-beheer als een onvolkomenheid. Omdat het ministerie met het in 2020 opgestelde plan van aanpak voldoende aangrijpingspunten heeft voor sturing en beheersing van de risico's van GrIT, heffen we de onvolkomenheid op.

Kritiek op de IT-plannen en verbetering

De staatssecretaris besloot in 2019 GrIT te heroverwegen omdat het Bureau ICT-toetsing (BIT) van mening was dat de risico's van het programma GrIT nog steeds te hoog waren. Wij vonden in ons onderzoek in 2019 dat de staatssecretaris GrIT goed moest kunnen sturen als ze mocht besluiten het programma, al dan niet in aangepaste vorm, door te zetten. Daarvoor moest ze de totale kosten, planning en personele capaciteit opnieuw in beeld brengen.

In het heroverwegingstraject werkte de minister van Defensie 2 scenario's uit voor de vernieuwing van de IT. In het voorkeursscenario verwerkte zij de verbeteringen en opmerkingen van het BIT. In opzet bevat GrIT nu voldoende aangrijpingspunten voor sturing en beheersing van de kosten en de planning. De minister heeft rekening gehouden met de afbouw van de huidige IT, dubbele beheerlasten en heeft maatregelen genomen om de financiële risico's te beheersen. De minister heeft randvoorwaarden gecreëerd voor de beheersing van dit grote en langlopende programma. Zij heeft dit gedaan door de vormgeving van het contract, de inrichting van de planning in onafhankelijke delen, zogenoemde blokken, en door zelf centrale regie te voeren op het programma. In de beginfase verwacht de minister een tekort aan IT-personeel voor de realisatie van het programma. Ze wil dat oplossen door personeel dat de huidige IT-infrastructuur beheert te laten doorstromen.

Programma moet zich nog bewijzen

De werking van het programma GrIT zal zich nog moeten bewijzen. Veel blokken starten tegelijk aan het begin van het programma. Dat vergt strakke regie van de minister van Defensie. Maar ook veel inspanning van partijen zoals het BIT dat door de minister is gevraagd om de uitvoeringsplannen te toetsen. Afhankelijkheid van de leverancier is een aandachtspunt. Voor de realisatie van het programma wordt gewerkt met gemengde teams van medewerkers van het Ministerie van Defensie en de leverancier. Het contract heeft een lange looptijd (10 jaar). Haar exitstrategie zal de minister periodiek moeten actualiseren.

De Tweede Kamer heeft GrIT in februari 2021 aangewezen als groot project, zoals bedoeld in de Regeling Grote Projecten. Dit betekent dat de minister (of staatssecretaris) van Defensie de Tweede Kamer met uitgebreide voortgangsrapportages op de hoogte moet houden van de gang van zaken bij GrIT.

Aanbeveling

We bevelen de minister van Defensie aan om in 2022 een tussenevaluatie uit te voeren om vast te stellen of de uitvoering van GrIT goed verloopt. Zij kan dan bekijken of de aanpak van de blokkenplanning, met uitvoeringsplannen per blok, goed werkt. Ook is het belangrijk te weten of de samenwerking in gemengde teams, de afspraken in het contract met de leverancier waaronder de financiële afspraken, en de sturing op GrIT door het ministerie functioneren zoals bedoeld.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Informatiebeveiliging

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnengedrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

Bij het Ministerie van Defensie verviel op basis van het verantwoordingsonderzoek over 2019 de onvolkomenheid op informatiebeveiliging. Wel bevalen wij aan kritisch te kijken naar de dossiervorming om samenhang van de documentatie te borgen.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Het Ministerie van Defensie is in 2020 begonnen met het vernieuwen en onderling verbinden van de informatiebeveiligingsdocumentatie. Hierbij zijn in 2020 verschillende conceptdocumenten opgesteld. Het Ministerie van Defensie is voornemens de informatiebeveiligingsdocumentatie in 2021 verder te structureren en uniformeren.

Hiernaast onderzochten we de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening MS Teams. Toen thuiswerken in het voorjaar van 2020 de norm werd, heeft het Ministerie van Defensie onderzocht welke risico's er zijn bij het gebruik van deze applicatie. Op basis daarvan is een aantal voorschriften opgesteld bij gebruik van de applicatie. Zo mogen gebruikers via MS Teams geen informatie bespreken die het rubriceringsniveau (het niveau van vertrouwelijkheid) 'Departementaal Vertrouwelijk' overstijgt.

Het gebruik van WhatsApp wordt door het Ministerie van Defensie toegestaan, mits medewerkers de gebruikersvoorschriften volgen. Zo mogen ze geen gevoelige of vertrouwelijke informatie via WhatsApp versturen. Ook worden er eisen gesteld aan

archivering van berichten indien het bestuurlijke aangelegenheden betreft. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is namelijk ook van toepassing op WhatsApp-communicatie.

Veiligheidsbewustzijn is van belang om te waarborgen dat iedereen zijn of haar verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeveiliging begrijpt. Het Ministerie van Defensie brengt medewerkers via intranetberichten en e-mails op de hoogte van de gebruikersvoorschriften en richtlijnen voor veilig gebruik van MS Teams en WhatsApp. In deze berichten speelt het Ministerie van Defensie in op actuele dreigingen en krijgen gebruikers handelingsperspectief. Een voorbeeld hiervan is een bericht over het risico op overname van WhatsApp-accounts. In het kader is de werking van deze vorm van fraude beschreven. Het Ministerie van Defensie gaf gebruikers instructies voor het instellen van een extra pincode om het risico verder te verkleinen. In 2020 zijn alleen pogingen tot overname van WhatsApp-accounts gemeld en geen succesvolle aanvallen.

Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-sms naar dat nummer. De aanvaller probeert deze code van het slachtoffer te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden doorgestuurd. Door zich hierbij voor te doen als een bekende is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contactpersonen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

Conclusie en aanbevelingen

De minister van Defensie heeft de aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek 2019 deels opgevolgd. Gecombineerd met de bevindingen ten aanzien van de werking van het risico- en incidentmanagement voor MS Teams en WhatsApp concluderen we dat de risico's van informatiebeveiliging voldoende worden beheerst bij het Ministerie van Defensie. We herhalen daarom onze aanbeveling aan de minister van Defensie:

- Kijk kritisch naar de dossiervorming op het gebied van informatiebeveiliging en zorg voor voldoende samenhang van de documentatie zodat deze duidelijkheid geeft aan medewerkers in plaats van verwarring scheidt, Zo weten betrokken medewerkers wat ze moeten doen, bijvoorbeeld in tijden van crisis.

Wij maken van de gelegenheid gebruik om de minister van Defensie en de Tweede Kamer te wijzen op de conclusie en aanbeveling in ons rapport uit 2020 over de cybersecurity van het grenstoezicht door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol. We verwijzen hierbij naar de voortvarende wijze waarop de minister van Infrastructuur en Waterstaat de aanbevelingen in ons rapport uit 2019 over de cybersecurity van vitale waterwerken bij Rijkswaterstaat heeft opgepakt en hierover periodiek rapporteert aan de Tweede Kamer.

4.6 Oordeel over 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 2020* van het Ministerie van Defensie is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Defensie. Dit jaar hebben we gekeken naar betrouwbaarheid van de totstandkoming van de beleidsinformatie. Daarbij komen zowel de aansturing (§ 5.1) en de verantwoording aan bod (§ 5.2). Ons oordeel over de beleidsinformatie volgt in § 5.3. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar de aanpak van natuurbranden waar ook het Ministerie van Defensie een rol in speelt (§ 5.4).

5.1 Onderzoek naar de gereedheid van de krijgsmacht

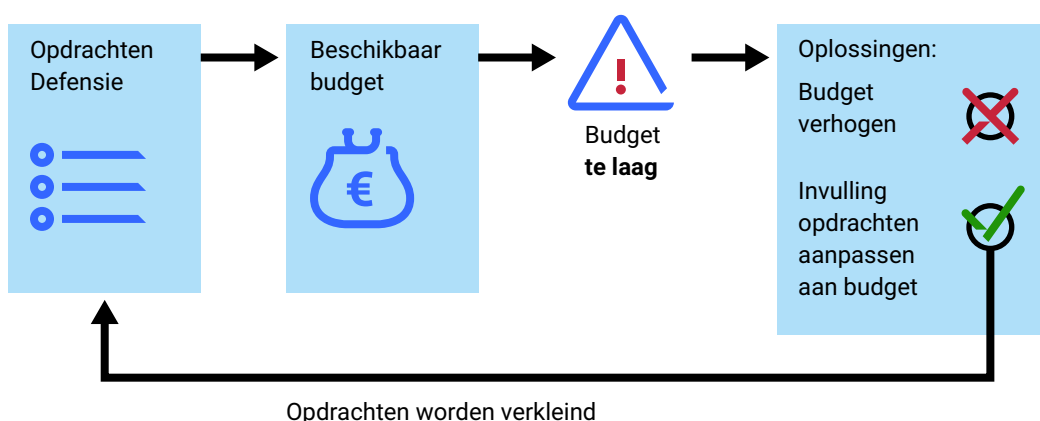
5.1.1 De huidige krijgsmacht: disbalans tussen budget en doelstellingen

De minister van Defensie constateerde in 2020 dat het niet mogelijk is de huidige samenstelling en taken van de krijgsmacht in stand te houden met de nu beschikbare financiële middelen. Daarom heeft ze de defensieonderdelen in 2020 gevraagd om de opgedragen werkzaamheden in lijn te brengen met het beschikbare budget. Dit noemt het ministerie *reverse engineering* en is weergegeven in figuur 9. Het brengt een aantal risico's met zich mee dat de aanpassingen van doelstellingen aan het budget niet in overleg tussen parlement en kabinet tot stand zijn gekomen. Het ministerie onderkent dat zelf in zijn Beleids-, plannings- en begrotingsnota: "Het is van belang te beseffen dat deze oplossing niet financieel duurzaam is. Indien Defensie in 2022 bij een nieuw regeerakkoord geen (of beperkt) extra middelen krijgt toegewezen, zal (tijdig) grondig naar de samenstelling en taken van de krijgsmacht gekeken moeten worden."

Daarnaast signaleren wij het risico dat een rapportage over de (naar beneden bijgestelde) opdracht een positief gekleurd beeld kan geven van de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Het Ministerie van Defensie is zich bewust van dit risico. Het geeft aan dat het de wijzigingen in de opdracht (zodra hier sprake van is) ook nadrukkelijk zal benoemen in de inzetbaarheidsrapportage aan het parlement.

Figuur 9 *Reverse engineering*

Het budget is in 2020 de doorslaggevende factor in de invulling van het takenpakket van de krijgsmacht



5.1.2 De doelstelling van de krijgsmacht is niet meetbaar

Het Ministerie van Defensie vertaalt de grondwettelijke hoofdtaken van de krijgsmacht in:

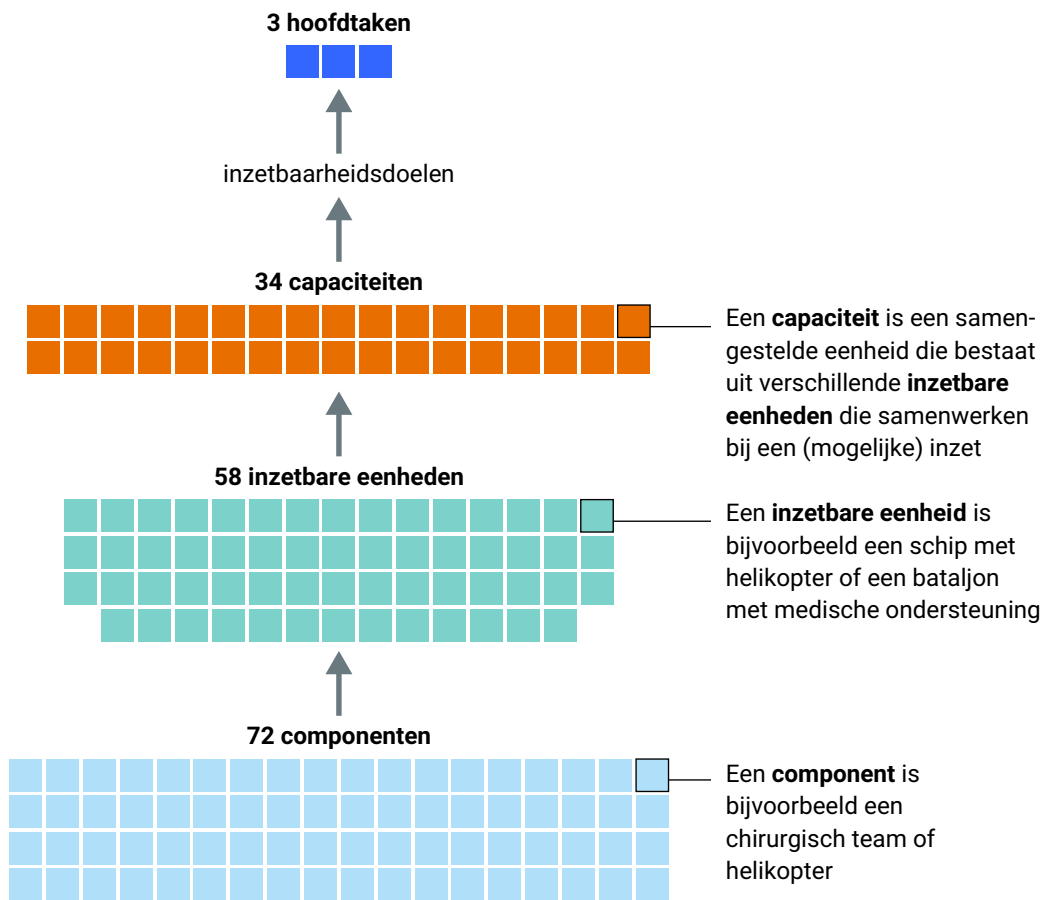
- inzetbaarheidsdoelen: wat het ministerie zou willen kunnen;
- capaciteiten – wat het zou moeten kunnen.

Dit is weergegeven in figuur 10. De doelstelling van de minister is vastgelegd in de Defensienota 2018, in de vorm van inzetbaarheidsdoelen.

De minister van Defensie heeft ervoor gekozen om de inzetbaarheidsdoelen van de krijgsmacht in de Defensienota (waarnaar ook wordt verwezen in de begroting) weer te geven in pictogrammen. Daarmee is de politieke opdracht niet op een meetbare manier gedefinieerd. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop het parlement wordt geïnformeerd over de operationele gereedheid van de krijgsmacht. In de inzetbaarheidsrapportage staat niet of de inzetbaarheidsdoelen zijn gehaald. Dat betekent dat de minister van Defensie het parlement niet informeert of zij het doel haalt om de 3 hoofdtaken goed te vervullen.

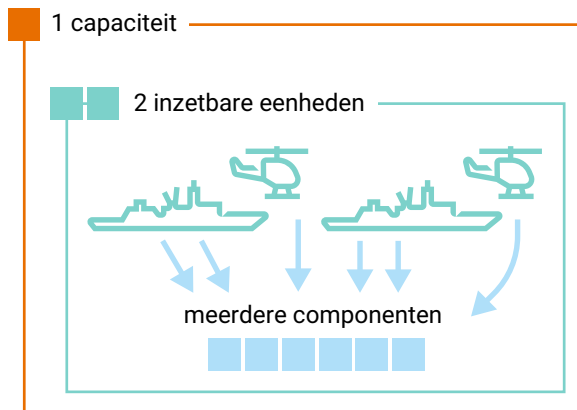
Figuur 10 Rapportagesystematiek krijgsmacht

Alle eenheden zijn nodig om de gehele krijgsmacht te laten functioneren



Bijvoorbeeld:

Een **maritieme capaciteit** met **twee inzetbare eenheden** en een **aantal componenten**, zoals een fregat of een helikopter, maar ook gevechtsondersteuning



5.1.3 Conclusie en aanbeveling

Wij bevelen de minister van Defensie aan om in het jaarverslag meer en meer inzichtelijk aandacht te besteden aan de inzetbaarheidsdoelen en een assessment te geven in hoeverre aan deze doelen is voldaan.

Daarnaast bevelen wij Kamer en kabinet aan de onhoudbare spanning tussen doelstellingen en budget te bespreken en te vertalen naar maatregelen die dit evenwicht terug kunnen brengen.

5.2 Onderzoek naar de informatie over de gereedheid van de krijgsmacht.

5.2.1 Goede acties ingezet voor verbetering van de gereedheidsinformatie

De minister van Defensie is in 2020 voortvarend aan de slag gegaan om verbeteringen in het rapportageproces van de niet-financiële informatie door te voeren. Zij zet daarmee stappen op weg naar een betrouwbare rapportage over de operationele gereedheid van de krijgsmacht. De complete implementatie van de verbeteringen kost tijd. Het rapportageproces was in 2020 gelijk aan dat in 2019. De resultaten van dat proces in 2019 beoordeelden wij als onbetrouwbaar. De gereedheidsinformatie is daarom ook in 2020 onbetrouwbaar tot stand gekomen en onvolledig. Wij vinden dan ook dat de dit jaar aan het parlement gerapporteerde gereedheidsinformatie nog onvoldoende inzicht geeft in wat de krijgsmacht werkelijk kan.

Sinds 2018 verantwoordt de minister van Defensie zich over de operationele gereedheid van de krijgsmacht in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarverslag. Ons oordeel over de staat van de krijgsmacht hebben wij omwille van de vertrouwelijkheid opgenomen in een afzonderlijke (vertrouwelijke) bijlage bij dit rapport.

5.2.2 Nieuw rapportagesysteem zal de betrouwbaarheid verbeteren

In 2020 heeft het Ministerie van Defensie het digitale dashboard operationele gereedheid ontwikkeld. Dit dashboard vervangt het handmatige rapportageproces over operationele gereedheid. Het is zo ontworpen dat de manier van samenvoegen van informatie over operationele gereedheid gelijk is bij alle capaciteiten van de krijgsmacht. Dit kan leiden tot een transparante en betrouwbare rapportage. Ook zorgt deze opzet voor een consistente rapportage door de tijd heen. De eerste acceptatietest van het digitale dashboard is in december 2020 uitgevoerd en de lancering van het eerste gedeelte van het dashboard staat gepland voor het voorjaar van 2021.

5.2.3 Beter inzicht in ondersteunende eenheden

De minister van Defensie heeft ook de opzet van de rapportage doorontwikkeld. Ze brengt verslag uit aan het parlement over de operationele gereedheid van capaciteiten en inzetbare eenheden. Inzetbare eenheden bestaan op hun beurt uit componenten (zie figuur 10). Tot vorig jaar was niet volledig beschreven uit welke componenten een inzetbare eenheid bestond. Hierdoor werden in het oordeel over operationele gereedheid ondersteunende eenheden, zoals luchtverkeersleiding, genie en geneeskundige eenheden, veelal niet meegenomen. Ondersteunende eenheden zijn echter cruciaal voor de operationele slagkracht van de krijgsmacht en bepalen mede de inzetbaarheid van een capaciteit. Daar komt bij dat voor sommige componenten van een capaciteit een ander krijgsmachtdeel verantwoordelijk is. In het oordeel over de operationele gereedheid van die capaciteiten, wordt de gereedheid van deze componenten vaak niet meegenomen.

De nieuwe opzet, die in 2020 nog niet was afgerond, biedt voor bovenstaande problemen een oplossing.

5.2.4 Nieuw kleurgebruik zal een duidelijker beeld geven van de staat van de krijgsmacht

In het verantwoordingsonderzoek 2019 merkten wij op dat de minister van Defensie de kleur lichtgroen gebruikt om te rapporteren over capaciteiten en eenheden die:

- zijn ingezet;
- op koers liggen om ingezet te worden;
- op koers liggen om de bijgestelde opdracht conform 'plan herstel gereedheid' te behalen, maar (nog) niet voldoen aan de norm voor operationele gereedheid.

Deze kleur geeft door deze drievoudige betekenis een rooskleurig en onduidelijk beeld over de staat van de krijgsmacht.

In 2020 heeft de minister van Defensie een nieuwe kleurstelling ontwikkeld om verslag uit te brengen over operationele gereedheid. In de nieuwe opzet rapporteert zij zowel over operationele gereedheid als over inzet. Met donkergroen, oranje of rood wordt aangegeven of een capaciteit of eenheid operationeel gereed is. Daarnaast geeft de kleur blauw aan of de capaciteit of eenheid (deels) is ingezet. Op deze manier kan de minister bijvoorbeeld duidelijk laten zien dat een eenheid die niet operationeel gereed is, wel ingezet wordt. In 2021 wordt de nieuwe opzet doorgevoerd.

In deze nieuwe opzet rapporteert de minister niet meer alleen over de eerste hoofdtak, maar over alle 3 de hoofdtaken. Het oordeel over of de capaciteiten de 3 hoofdtaken kunnen uitvoeren wordt samengevat in 1 kleur. Het oordeel of het parlement zich met deze nieuwe rapportagewijze voldoende geïnformeerd voelt over de staat van de krijgsmacht, is aan het parlement.

5.2.5 Aandacht voor brondata blijft noodzakelijk

De ontwikkelingen in de rapportage over de operationele gereedheid van de krijgsmacht zijn positief, zoals we in de vorige paragraaf beschreven. Toch zien we ook nog een risico. De informatie over de operationele gereedheid is zo sterk als de onderliggende bronadministratie. Een juiste invoer in de bronadministratie is afhankelijk van de juiste instructies en definities op de werkvloer, en het juiste gebruik van deze instructies. Net als vorig jaar zien wij dat de minister van Defensie nog geen aandacht besteedt aan de uniformering van definities en de instructies aan personeel. Dit is echter cruciaal voor een betrouwbare rapportage aan het parlement.

5.2.6 Aandacht voor rapportage over inzetbepalende voorraden nodig

De minister van Defensie moet naar onze mening meer aandacht besteden aan zogeheten inzetbepalende voorraden. Munitie, brandstof en geneeskundige verbruiksartikelen zijn cruciaal voor inzet en daarom ook voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Omdat de voorraden centraal worden beheerd, is ook de rapportage over de voorraden centraal. De staat van deze voorraden wordt echter niet verwerkt in de inzetbaarheidsrapportage. Wij zien daarom het risico dat de staat van de voorraden niet de aandacht krijgt die nodig is om de operationele gereedheid van de krijgsmacht te beoordelen.

Figuur 11 Voorraden worden niet meegenomen in het oordeel operationele gereedheid

Er is meer aandacht nodig voor inzetbepalende voorraden in de rapportage



5.2.7 Conclusie en aanbevelingen

De implementatie van verbeteringen in het rapportageproces kost tijd. In 2020 is de opzet van een gedeelte van het rapportageproces aangepast, maar hier werd nog niet mee gewerkt. Daarom beoordelen wij het genereren van beleidsinformatie over de operationele gereedheid van de krijgsmacht net als vorig jaar als een aandachtspunt.

Wij bevelen de minister van Defensie aan om de ingezette verbeteringen in 2021 verder te ontwikkelen en door te voeren. Expliciet bevelen wij het volgende aan:

- In 2020 is een nieuwe opzet gemaakt voor de inzetbaarheidsrapportage aan het parlement. Wij bevelen de minister aan dit in 2021 in praktijk te brengen.
- Wij bevelen de minister aan uniforme definities van de indicatoren van operationele gereedheid te ontwikkelen, en te borgen dat deze in alle lagen van de organisatie worden gebruikt en gecontroleerd.
- Wij bevelen de minister ook aan om in het totaaloordeel over de operationele gereedheid van capaciteiten en de krijgsmacht de staat van inzetbepalend materiaal zoals munitie, brandstoffen en geneeskundige verbruiksartikelen explicieter mee te nemen.

5.3 Oordeel over totstandkoming 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 2020* van het Ministerie van Defensie is betrouwbaar tot stand gekomen, met uitzondering van de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens, de controleerbaarheid van de vertaalslag van de gereedheidsinformatie naar capaciteiten en de volledigheid van de informatie in de inzetbaarheidsrapportage. De beleidsinformatie is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Wij vragen de minister aandacht om de geconstateerde bevindingen adequaat op te pakken. Zie § 5.2 voor ons onderzoek naar de gereedheidsinformatie.

De minister legt verantwoording af over de operationele gereedheid van de capaciteiten en inzetbare eenheden in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarverslag.

5.4 Aanpak natuurbranden effectiever door betere samenwerking



Een van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties luidt: neem dringend actie om klimaatverandering en haar impact te bestrijden. Er zijn wetenschappelijk onderbouwde aanwijzingen dat de kans op natuurbranden in Nederland toeneemt door klimaatverandering. In dit hoofdstuk gaan we in op de aanpak van de bestrijding van natuurbranden.

5.4.1 Inhoud casusonderzoek in het kort

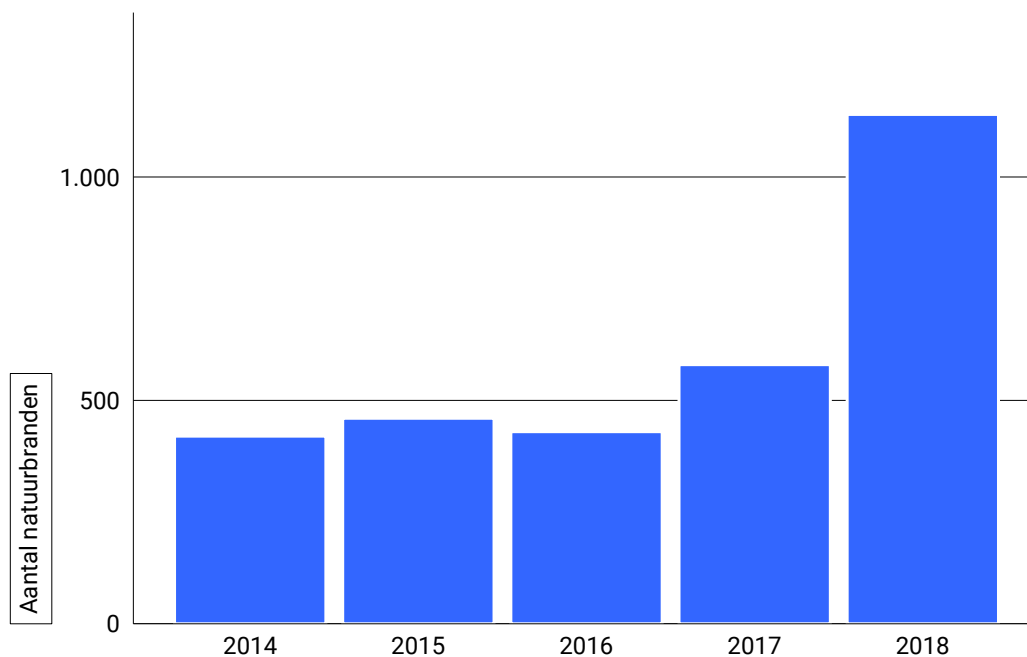
In 2020 hebben we zowel de voorbereiding op de natuurbrandbestrijding onderzocht als de uitvoering ervan, aan de hand van 2 natuurbranden die zich in april 2020 voordeden in respectievelijk de Deurnese Peel (Zuidoost-Brabant) en natuurgebied De Meinweg (Noord-Limburg). De omvang van de brand in de Deurnese Peel was mede aanleiding tot ons onderzoek. Deze brand was wat betreft verbrand oppervlak de grootste natuurbrand ooit in Nederland. Centrale vraag in ons onderzoek was: is de samenwerking van de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van natuurbranden zodanig ingericht dat een effectieve aanpak van natuurbranden is gewaarborgd? Om deze vraag te beantwoorden hebben we gekeken naar de rol van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de brandweezorg van de veiligheidsregio's en het Ministerie van Defensie. De resultaten staan zowel in ons verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van JenV als bij het Ministerie van Defensie.

Schets van de 2 natuurbranden

Er zijn aanwijzingen dat als gevolg van de klimaatverandering het risico op grote natuurbranden overal in de wereld toeneemt. Volgens de Universiteit van Wageningen zal ook in Nederland het aantal branden toenemen vanwege langere periodes van droogte en hogere temperaturen (Nature Today, 2020). Ook Brandweer Nederland vermeldt dat het risico op natuurbranden in ons land zal oplopen door toenemende droogte ten gevolge van de klimaatverandering (Brandweer Nederland, 2016, p. 6). Een indicatie hiervoor is de toename van het aantal natuurbranden in de afgelopen jaren: van 420 in 2014 naar 1.140 in 2018, zie figuur 12.

Figuur 12 Aantal natuurbranden in de periode 2014-2018

Het aantal natuurbranden in Nederland stijgt



bron: CBS, *Berm- en natuurbranden in Nederland 2014-2018*

In april 2020 kende ons land een uitzonderlijk zonnig en droog voorjaar. Er ontstonden in die periode min of meer tegelijkertijd verschillende natuurbranden her en der in het land. De meeste branden konden met 'normale' brandweerinzet worden bestreden. 2 branden vereisten echter een intensiever en langduriger bestrijdingsinzet: de brand op de Deurnese Peel in Zuidoost-Brabant en de brand in het in een aangrenzende veiligheidsregio gelegen natuurgebied De Meinweg in Noord-Limburg. Zowel de brandweer, de politie als het Ministerie van Defensie (luchtmacht en landmacht) moest voor deze branden uitrukken. Er werd bijstand ingeroepen vanuit diverse veiligheidsregio's en ook Duitse en Belgische brandweelieden schoten te hulp. Figuur 13 geeft een overzicht van de ondersteuning ter plekke, die onder meer bestond uit brandweerpelotons, drones, tanks, helikopters en *handcrew*. Een '*handcrew*' bestaat uit groepjes van 3 brandweermensen die, als een natuurbrand voor voertuigen moeilijk bereikbaar is, te voet het terrein in gaan om de brand te bestrijden. Ook werd er advies gegeven door natuurbrandadviseurs. Deze natuurbrandadviseurs zijn benoemd als uitvloeisel van een recent initiatief tot interregionale/landelijke samenwerking binnen het Grootschalig Brandweer Optreden en het Specialistisch Optreden (GBO/SO) van Brandweer Nederland.

Figuur 13 Bijstand bij de bestrijding van de twee natuurbranden in april 2020

Voor het blussen van de 2 grote natuurbranden kwam veel ondersteuning van buiten de getroffen veiligheidsregio's



De brand in de Deurnese Peel (veiligheidsregio Brabant-Zuidoost) was met 710 hectare verbrand oppervlak de grootste natuurbrand die Nederland ooit heeft gekend. Ook de brand die op vrijwel hetzelfde moment ontstond in natuurgebied De Meinweg was met 200 hectare omvangrijk. Beide branden hebben verscheidene dagen gewoed voordat ze uiteindelijk werden geblust. In Noord-Limburg moest het nabij De Meinweg gelegen dorp Herkenbosch met ongeveer 4.200 inwoners gedurende de bluswerkzaamheden worden ontruimd vanwege de aanhoudende rook.

De veelheid aan mensen en materieel die dagenlang werd ingezet legde een groot beslag op de capaciteit van de 2 aan elkaar grenzende veiligheidsregio's. In totaal zijn honderden Nederlandse brandweerlieden ingezet om beide branden te blussen. Daarnaast zijn in De Meinweg 1.600 Duitse brandweerlieden in actie geweest.

Onze bevindingen op hoofdlijnen

Voor de bestrijding van de 2 branden werden brandweereenheden uit de veiligheidsregio's ingezet in samenwerking met andere partijen, zoals het Ministerie van Defensie. Door deze aanpak zijn de branden op afdoende wijze geblust. De beide casussen laten echter ook zien dat in de manier waarop grote natuurbranden in Nederland worden bestreden, nog verbetering mogelijk is.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er leemtes zitten in de *opzet* van de brandbestrijding, vooral op het punt van bevoegdheden. Deze leemtes werken door in de daadwerkelijke uitvoering van de brandbestrijding bij de 2 grote branden in april 2020, die niet op alle punten goed verliep. Er deden zich met name problemen voor wanneer beslissingen moesten worden genomen over de inzet van mensen en middelen in verscheidene veiligheidsregio's tegelijk. Het was voor de betrokkenen onduidelijk wie nu uiteindelijk het besluit moest nemen over de verplaatsing van de blushelikopters van het Ministerie van Defensie van de ene grote brand naar de andere. Daarnaast vormt in de opzet de capaciteit die beschikbaar is voor brandbestrijding een knelpunt.

Wat betreft de *uitvoering* komen we tot de volgende bevindingen. We zien een risico op gebrek aan voldoende (specialistische) ondersteuning vanuit andere veiligheidsregio's. Het Ministerie van Defensie leverde wel de gevraagde eenheden volgens afspraak. Wij zien een knelpunt in de capaciteit van deze eenheden. Door dit knelpunt zijn zij slechts op 1 locatie tegelijk inzetbaar. Ook de aansturing van de Defensie-inzet in de uitvoering door de brandweer kon duidelijker.

Dit onderzoek richt zich op de opzet en daadwerkelijke uitvoering van de brandbestrijding. Een op het voorkómen van natuurbranden gerichte inrichting en beheer van natuurgebieden is een belangrijk aandachtspunt dat is voortgekomen uit een evaluatie van de brand in de Deurnese Peel.

5.4.2 Veel procedures in opzet brandbestrijding goed geregeld

Vanwege het toenemende risico op natuurbranden (zie § 5.4.1) is het van belang dat Nederland goed is voorbereid op de bestrijding van natuurbranden. Veel zaken op dat vlak zijn goed geregeld. Er is een crisisorganisatie ingericht, er zijn in elke veiligheidsregio risico-inschattingen opgesteld en er zijn waarschuwingssystemen. Ook zijn er

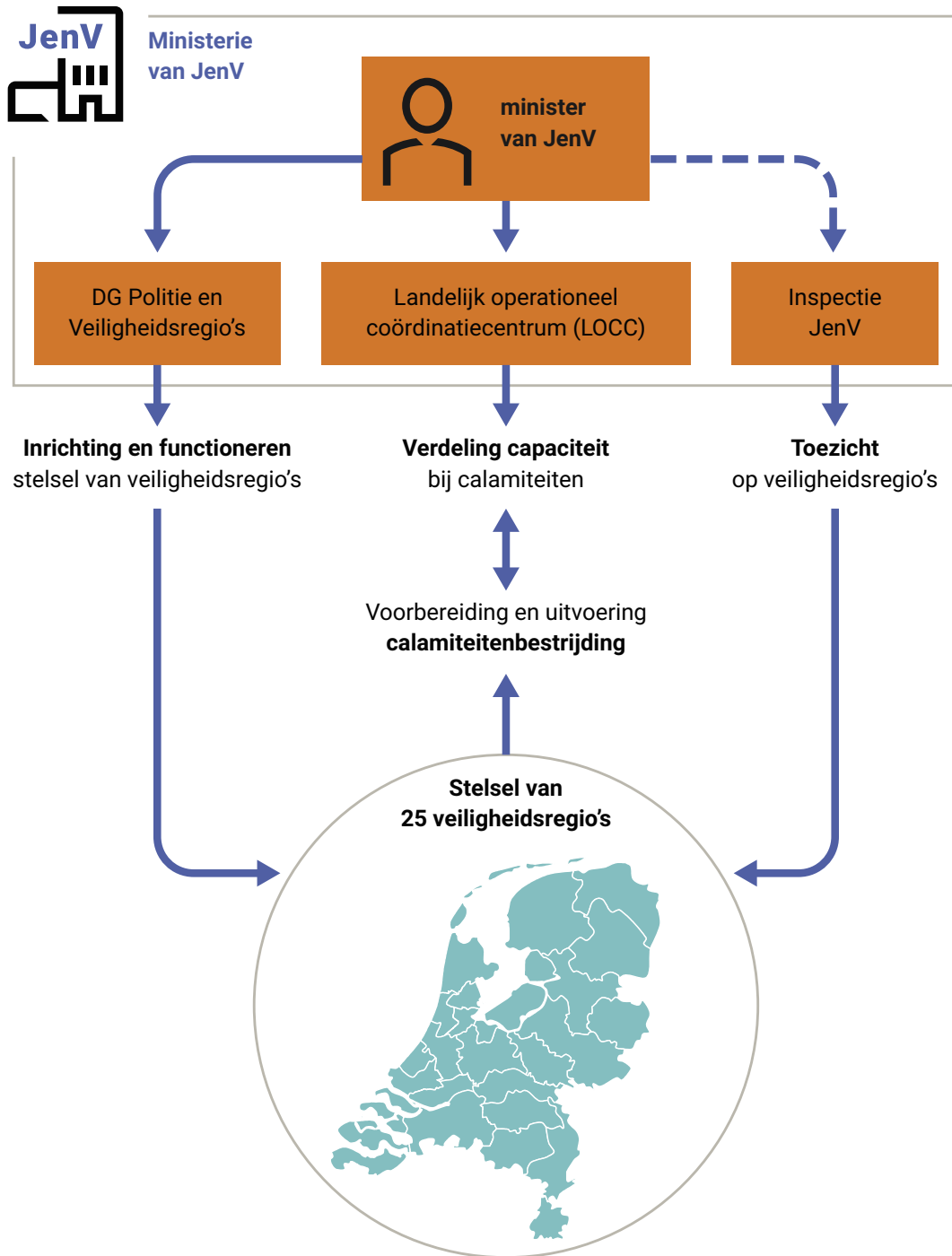
afspraken over minimale brandweerinzet vanuit andere regio's voor getroffen regio's en over de inzet van Defensiematerieel, zoals blushelikopters en tanks van de genie.

Eenheden van het Ministerie van Defensie zoals helikopters en zwaar gepantserde bergingsvoertuigen worden ingezet op aanvraag van de voorzitter van een veiligheidsregio. Het LOCC (Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum) toetst het verzoek van de voorzitter en dient na goedkeuring een verzoek in voor ondersteuning door het Ministerie van Defensie bij de Directie Operaties, vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten (CDS). Alleen na instemming van de CDS, die altijd toestemming moet verlenen voor de inzet van Defensie-eenheden ter ondersteuning van de civiele autoriteiten, geeft het Ministerie van Defensie de opdracht aan de eenheid om in actie te komen. Het Ministerie van Defensie neemt in zijn advies aan de CDS ook mee welk materieel beschikbaar is en of er eventueel activiteiten moeten worden stilgelegd om de civiele autoriteiten te helpen. De door de CDS namens de minister ter beschikking gestelde eenheid staat dan (voor de duur en de plaats van de aanvraag) onder civiel gezag. In de praktijk stuurt de brandweercommandant ter plaatse de Defensie-eenheid operationeel aan.

In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Defensie over 2019 hebben we ook aandacht besteed aan de ondersteuning van de civiele autoriteiten, de derde hoofdtaak van het ministerie.

In de praktijk zijn 3 onderdelen van het Ministerie van JenV betrokken bij de veiligheidsregio's. Dit betreft het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's dat beleidsmatig verantwoordelijk is voor het stelsel van crisisbeheersing en brandweerbijstand en de werking daarvan in algemene zin, het LOCC en de Inspectie Justitie en Veiligheid voor het toezicht op de veiligheidsregio's. Het LOCC is het centrale loket van het ministerie voor het verlenen van 'bijstand in het openbaar belang', bijvoorbeeld voor de bestrijding van grote natuurbranden. De taken van de 3 onderdelen van het ministerie in relatie tot de veiligheidsregio's zijn weergegeven in figuur 14.

Figuur 14 Departementsonderdelen van het Ministerie van JenV die betrokken zijn bij de veiligheidsregio's



Opzet van natuurbrandbestrijding is geregeld

In ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de veiligheidsregio's tal van zaken hebben geregeld om goed voorbereid te zijn op de bestrijding van natuurbranden. Zo hebben we geconstateerd dat er in alle regio's:

- een vaste structuur bestaat voor een eventueel in te stellen crisisorganisatie;

- risico-inschattingen zijn gemaakt (regionale risicoprofielen en risico-indexkaarten voor elk natuurgebied);
- waarschuwingssystemen zijn opgezet om het natuurbrandgevaar te monitoren;
- minimale afspraken zijn vastgelegd over eventuele opschaling van de bestrijdingsinzet voor een natuurbrand;
- regelmatig wordt geoefend met alle betrokken partijen op de aanpak van natuurbrandbestrijding.

Inschakeling steun door Defensieonderdelen vooraf goed geregeld

Ook het Ministerie van Defensie kan zo nodig steun verlenen bij de bestrijding van natuurbranden. Dit is geregeld in artikel 51, lid 3 van de Wet veiligheidsregio's. Het inschakelen van het Ministerie van Defensie verloopt voor de inzet van blushelikopters volgens de ingestelde procedure. Dit is ook vastgesteld tijdens het onderzoek. Daarnaast bestaat er ook een netwerk van regionaal militair adviseurs, actief in de veiligheidsregio's, dat de smeerolie in de aanvraagprocedure vormt. Als er tegelijkertijd blushelikopters nodig zijn op verschillende locaties, beslist het hoofd LOCC waar ze zullen worden ingezet. Na goedkeuring stuurt het LOCC de aanvraag van de veiligheidsregio door naar de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie.

Hiaten in opzet van de brandbestrijding

Wij hebben vastgesteld dat er in de opzet van de bestrijding van natuurbranden veel zaken goed zijn geregeld. Maar op een tweetal punten kunnen dingen beter.

Verbeterpunt 1: leemte in bevoegdheden en informatie over bijstand

Het is niet geregeld wie besluiten mag nemen over de inzet voor bijstand uit andere veiligheidsregio's. Elke veiligheidsregio maakt vanuit zijn eigen risicoprofiel een eigen afweging om wel of geen regio-overstijgende steun te verlenen. Daarbij is het wenselijk dat de veiligheidsregio's samenwerken om te komen tot bijstand bij regiogrensoverschrijdende crises. Deze bijstand is echter niet sluitend geregeld. Regio's wordt slechts gevraagd om onderlinge bijstand te verlenen vanuit de visie Samen werken aan Natuurbrandbeheersing (*Brandweer Nederland, 2016, p.14*).

Het LOCC is niet bevoegd om te *besluiten* tot bijstand uit andere veiligheidsregio's dan waar de calamiteit zich voordoet. Het LOCC heeft wel een *coördinerende* rol bij het inschakelen van bijstand uit andere veiligheidsregio's. Om het LOCC in de coördinerende rol goed zijn werk te kunnen laten doen, is het belangrijk dat er een actueel zicht is op de brandbestrijdingscapaciteit die veiligheidsregio's op een bepaald moment beschikbaar hebben voor het verlenen van bijstand aan andere regio's. Dit actuele zicht heeft het LOCC nu niet.

De Inspectie Justitie en Veiligheid concludeerde al in 2011 dat veiligheidsregio's, maar ook het LOCC, echter niet beschikken over juiste informatie over de capaciteit aan specialistisch materieel in andere regio's (IOOV, 2011). Ook in de in 2020 gepubliceerde *Staat van de Rampenbestrijding* concludeert de Inspectie dat de interregionale samenwerking in algemene zin weliswaar verbeterd is, maar dat er ook op dit gebied nog wel een aantal belangrijke verbeterpunten is. Volgens de Inspectie kunnen de veiligheidsregio's betere afspraken over afstemming van de crisisstructuur maken.

De evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's heeft eveneens gesignaleerd dat er reden is om de interregionale samenwerking onder de loep te nemen. De Wet veiligheidsregio's is volgens de commissie vooral gericht op individuele veiligheidsregio's. De wet geeft volgens de commissie niet helder aan welke organisaties een rol spelen in crisisbeheersing en welke bevoegdheden zij hebben. Dat leidt tot vrijblijvendheid in de samenwerking tussen afzonderlijke veiligheidsregio's (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020, p. 8). Naar aanleiding van deze constatering door de evaluatiecommissie merkt het kabinet in zijn in februari 2021 verschenen standpunt op dat het zal bezien hoe de samenwerking in interregionaal verband beter kan worden georganiseerd (JenV, 2021).

Verbeterpunt 2: advisering natuurbrandadviseurs niet formeel geregeld

Daarnaast is niet duidelijk geregeld hoe het LOCC aan informatie komt om onderbouwd beslissingen te kunnen nemen over de beoordeling van aanvragen van de voorzitter van de veiligheidsregio voor inzet van het Ministerie van Defensie. Dit probleem speelt met name bij de advisering van het LOCC door natuurbrandadviseurs, over bijvoorbeeld de prioritering en verplaatsing van Defensiehelikopters van de ene brandhaard naar de andere.

De ondersteuning door natuurbrandadviseurs gebeurt in de praktijk ad hoc en informeel. Het is nog niet formeel geregeld dat de veiligheidsregio de natuurbrandadviseur standaard inschakelt bij een natuurbrand van bepaalde omvang. Het vaststellen van wijze en timing van de inzet van de natuurbrandadviseurs zou een nieuw element kunnen vormen in de opzet van de crisisbestrijding van de veiligheidsregio's.

De communicatie over de inzet en adviezen van de natuurbrandadviseurs bleek niet optimaal. Voor alle partijen is niet altijd direct duidelijk wat het advies van de natuurbrandadviseur is. Daardoor is ook niet altijd duidelijk op basis waarvan het LOCC zijn beslissing over de inzet van Defensie-eenheden neemt. Dit kan ertoe leiden dat 'in het veld', waar de brandbestrijding gaande is, de verplaatsing van bijvoorbeeld blushelikopters als een verrassing kan komen.

5.4.3 Uitvoering, capaciteit en aansturing

Net als voor de opzet van de natuurbrandbestrijding geldt ook voor de uitvoeringspraktijk dat er veel zaken goed gaan. De crisisorganisatie komt tot stand, er wordt samengewerkt en de natuurbranden zijn – uiteindelijk – onder controle gebracht.

Dat de bestrijding van de natuurbranden in april 2020 goed is afgelopen, is echter mede het gevolg van een toevallige factor: de coronacrisis. Als gevolg hiervan ging bij het Ministerie van Defensie een streep door zowel de inzet van eenheden in het buitenland als een aantal geplande oefeningen. Ook waren als gevolg van de coronacrisis relatief veel brandweervrijwilligers beschikbaar. Als dit alles niet het geval was geweest, was de uitkomst van beide natuurbranden mogelijk anders geweest. Daarnaast was er forse buitenlandse steun met de inzet van Belgische en vooral Duitse brandweerlieden bij de brand in De Meinweg, dat aan Duitsland grenst.

We hebben vastgesteld dat de door ons gesignaleerde leemten in de interregionale samenwerking doorwerken in de uitvoeringspraktijk. De minister van JenV is verantwoordelijk voor het stelsel van veiligheidsregio's en is ook verantwoordelijk voor het LOCC dat inzet van brandbestrijdingscapaciteit uit meerdere regio's tegelijk coördineert. Ook zijn er verbeteringen mogelijk bij de inzet van het Ministerie van Defensie. Daarnaast is er sprake van knelpunten in de beschikbare capaciteit voor brandbestrijding.

Risico op onvoldoende specialistische ondersteuning uit andere veiligheidsregio's

Voor de bestrijding van de branden is ondersteuning vanuit verschillende veiligheidsregio's geleverd; zie figuur 13 in § 5.4.1. Voor de ondersteuning vanuit aangrenzende regio's geldt dat de veiligheidsregio's deze onderling afstemmen in het kader van burenhulp. Wanneer ondersteuning nodig is vanuit verder weg gelegen regio's vervult het LOCC een faciliterende rol. Om deze faciliterende rol goed te kunnen vervullen zijn betere informatie-afspraken tussen de veiligheidsregio's en het LOCC nodig. In de praktijk van de 2 natuurbranden bleek het voor het LOCC lastig om een goed beeld te krijgen van de beschikbare capaciteiten. Het is overigens niet gebleken dat er daarvoor onvoldoende bijstand uit andere regio's was.

De beschikbaarheid van voldoende specialistische bijstand vormt echter een risico. Zo is de *handcrew* uit de 2 Overijsselse veiligheidsregio's toegerust op blusactiviteiten in moeilijk begaanbaar natuurgebied. Het intensieve en zware werk van deze specialisten bleek in de Deurnese Peel cruciaal. Er is in ons land echter maar 1 zo'n team. In de onderzochte casus bleek dat dit team niet voldoende lang kon worden ingezet voor de bestrijding van het vuur, terwijl de optie om een tweede team in te zetten er niet was. Wanneer er op verschillende plaatsen tegelijk natuurbranden ontstaan op

slecht bereikbare plekken, kan zich dus een tekort aan *handcrew*-capaciteit voordoen. De *handcrew* is overigens ontstaan uit een initiatief tot interregionale/landelijke samenwerking binnen het Grootschalig Brandweer Optreden en het Specialistisch Optreden (GBO/SO) van Brandweer Nederland.

Ondersteuning door Defensie-eenheden geleverd volgens afspraken

Voor de bestrijding van de branden is ondersteuning vanuit het Ministerie van Defensie geleverd. De ingezette Defensie-eenheden waren 5 helikopters, 2 tanks en het daarbij behorende personeel. De procedures voor aanvraag en inzet zijn goed verlopen. De ondersteuning arriveerde binnen de afgesproken tijd en heeft een belangrijk aandeel gehad in het onder controle krijgen van de branden. Voor de inzet van de Defensie-helikopters was van tevoren consignatie (een reservering) aangevraagd; zodoende waren de helikopters al snel nadat de oproep voor inzet werd gedaan ter plekke.

Knelpunten in beschikbare Defensiecapaciteit

Een tegenvaller voor de beide veiligheidsregio's was dat de 5 helikopters niet in 2 groepen konden worden verdeeld, zodat ze gelijktijdig zouden kunnen blussen in zowel de Deurnese Peel als De Meinweg. Hieraan bestond ter plekke wel behoefte. Het lag overigens niet zozeer aan de capaciteit van de helikopters dat zo'n gespreide inzet onmogelijk was, maar aan restricties bij het bijbehorende grondteam van de luchtmacht. Het grondteam zorgt voor het fysiek aan- en afhaken van de waterzakken onder de helikopters (de zogenoemde *Bambibuckets*) ter plaatse en de coördinatie van dit proces. De capaciteit van dit grondteam is te beperkt om het te kunnen opsplitsen in 2 teams op verschillende locaties. Daarnaast is er een gebrek aan opleidingsplaatsen bij het Ministerie van Defensie voor grondteampersoneel. Ten tijde van de brand waren niet alle teamleden daardoor volledig opgeleid en zij mochten dan ook niet alle werkzaamheden verrichten.

Verder wordt het werk van grondteams bemoeilijkt doordat er moet worden gewerkt met verouderd materieel. Dit brengt een risico met zich mee dat materieel niet beschikbaar en gereed is wanneer het nodig is voor de inzet hiervan. Van de poule van 8 voertuigen van het grondteam waren er april 2020 slechts 2 geschikt om in te zetten.

Ten aanzien van de inzet van blushelikopters ligt er in 2021 een mogelijk knelpunt. De minister van Defensie is conform het Defensie Projecten Overzicht 2020 voornemens de Chinooks in 2021 een omwisselprogramma voor modernisering te laten ondergaan. Er zullen zodoende in 2021 minder Chinook-helikopters beschikbaar zijn. Dit noodzaakt het Ministerie van Defensie tot het stellen van prioriteiten voor inzet. De Cougar-helikopters, waarover het Ministerie van Defensie ook beschikt, kunnen

niet zulke grote hoeveelheden bluswater vervoeren als de Chinook en kunnen deze dan ook niet volledig vervangen. Een alternatief is dat het Ministerie van Defensie een extra Cougar inzet. Dit kan betekenen dat een Cougar bijvoorbeeld moet worden onttrokken aan een oefening. Ook in dat geval moet het ministerie dus prioriteiten stellen: brand bestrijden of meedoen aan een oefening.

Aansturing Defensie-eenheden door brandweer verloopt niet optimaal

We hebben op een aantal punten gezien dat de aansturing in de uitvoering van Defensie-eenheden en de keuze voor de regio waar de eenheden moesten worden ingezet niet goed verliep.

Een knelpunt in de uitvoering van brandbestrijding was de aansturing van de Defensie-eenheden in de uitvoering door de brandweer op de plaats van de branden zelf.

Zo gaf de vertegenwoordiger van de brandweer die meevloog in de blushelikopter meermaals ándere blusaanwijzingen dan de commandant van het brandweerteam op de grond.

Ook duurde het enkele uren voordat alle eenheden van de luchtmacht de formele opdracht van Directie Operaties kregen om de helikopters te verplaatsen van de Deurnese Peel naar De Meinweg. Dit betekende dat de brandweer, de blushelikopters en het grondteam op verschillende tijdstippen aankwamen. Daardoor kon men minder snel gezamenlijk aan de brandbestrijding beginnen.

Ook de inschakeling en de aansturing van de tanks die brandgangen moesten maken verliep niet vlekkeloos; zie het kader hierna.

Bergingstanks moeten hindernissen overwinnen

De commandant van de brandweer in de Deurnese Peel deed op 21 april 2020 een verzoek om inzet van een genie- en een bergingstank, de Kodiak en de Buffel, met bulldozerblad en graafarm. De veiligheidsregio's hadden het Ministerie van Defensie niet verzocht bergingstanks stand-by te hebben staan, wat overigens bij de blushelikopters wel was gebeurd. Na het doorlopen van de aanvraagprocedure werden de tanks diezelfde dag door de landmacht vanuit de kazerne in Oirschot op diepladers gezet en richting de Deurnese Peel gereden.

Nog onderweg naar de Deurnese Peel kreeg het Ministerie van Defensie via het LOCC het verzoek van de veiligheidsregio Limburg-Noord om de bergingstanks in te zetten in natuurgebied De Meinweg om daar brandgangen te maken. Ook was bij inspectie door de commandant van het tankpeloton gebleken dat de moerasgrond in de Deurnese Peel te drassig was om hierop een tank te laten opereren. Eerder die dag had 1 van de bij de operatie betrokken regionaal militair operationeel adviseurs nog aan de brandweercommandant in de

Deurnese Peel gevraagd of inzet van de tanks in de Peel wel mogelijk was en deze had toen bevestigend geantwoord. Na snel overleg tussen de adviseurs, de betrokken brigade van de landmacht en na goedkeuring van de Commandant der Strijdkrachten zijn de bergingstanks die al onderweg waren naar Deurne, doorgestuurd naar De Meinweg.

Aangekomen in De Meinweg was het voor de commandant van het tankpeloton onduidelijk wie ter plaatse de leiding had (brandweer, Staatsbosbeheer, de regionaal militair adviseur, de commandant zelf). Uiteindelijk heeft de commandant van het tankpeloton zelf het besluit genomen waar de tank moest worden ingezet.

5.4.4 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie en deelconclusies

De effectiviteit van het JenV-beleid voor natuurbrandbestrijding voldoet: natuurbranden in ons land worden met gerichte inzet van menskracht en materieel geblust. We zien daarnaast dat de minister van Defensie de bestaande afspraken over het leveren van ondersteuning bij de bestrijding van natuurbranden in 2020 heeft waargemaakt.

Naast deze positieve aspecten zien we verbeterpunten. Wij komen op basis van ons onderzoek tot de conclusie dat er een substantieel risico is dat, als er in de toekomst grote natuurbranden gelijktijdig optreden, deze niet snel onder controle kunnen worden gebracht. In de eerste plaats zijn de daarvoor benodigde specialistische bestrijdingscapaciteit en materieel in onvoldoende mate beschikbaar. In de tweede plaats is er sprake van leemtes in de bevoegdheden en samenwerking tussen veiligheidsregio's, waardoor in crisissituaties snelle, juiste besluitvorming over toedeling en inzet van schaarse capaciteit wordt bemoeilijkt. Zo is niet sluitend geregeld wie besluiten mag nemen over de inzet voor bijstand uit andere veiligheidsregio's. Daarnaast is de informatiepositie van het LOCC op dit punt niet goed geregeld. Ook de timing en wijze van inschakeling en de verhouding tot het LOCC van de pas benoemde natuurbrandadviseurs is nog niet bepaald. Een laatste punt betreft de niet altijd duidelijke aansturing in de uitvoering van Defensie-eenheden door de brandweer.

Aanbevelingen voor de minister van JenV

Omdat klimaatverandering het risico op natuurbranden met interregionale consequenties in de toekomst vergroot, is het van belang dat er in het stelsel van de veiligheidsregio's verbeteringen op een aantal punten worden aangebracht, te weten: de besluitvorming over de aanpak van grotere, tegelijkertijd optredende natuurbranden

en het zicht op de beschikbare bestrijdingscapaciteit. De minister van JenV is verantwoordelijk voor het goed werken van het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg.

Wij bevelen de minister van JenV aan:

- Schep in het kader van de faciliterende taak van het LOCC duidelijkheid over de besluitvorming over bovenregionale capaciteitsbeslissingen. Daarbij gaat het onder meer om de vraag wie het mandaat heeft om bovenregionale capaciteitsbeslissingen te nemen. Mogelijk is hiervoor een wijziging in de regelgeving nodig.
- Regel in het kader van de faciliterende taak van het LOCC dat het LOCC inzicht krijgt in de capaciteit die binnen de veiligheidsregio's beschikbaar is voor de bestrijding van natuurbranden, inclusief de inzet van de natuurbrandadviseurs. Dit om de faciliterende taak van het LOCC goed te kunnen uitvoeren.
- Bepaal welke personele en materiële capaciteitsbehoefte er is voor natuurbrandbestrijding in Nederland, rekening houdend met het toenemende risico op natuurbranden.

Aanbeveling voor de minister van Defensie

De minister van Defensie is in het kader van de derde hoofdtaak van het ministerie verantwoordelijk voor het leveren van ondersteuning aan de civiele autoriteiten, bijvoorbeeld bij crises als natuurbranden. Wij doen de minister van Defensie in dit verband de volgende aanbeveling:

- Stem af met de minister van JenV over kwantitatieve en kwalitatieve personele capaciteit en materieel voor de bestrijding van natuurbranden en zorg ervoor dat in het kader van de uitvoering van de derde hoofdtaak de benodigde middelen beschikbaar zijn.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 30 april 2021 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we haar reactie weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. 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 het Verantwoordingsonderzoek 2020. Zoals u aangeeft in uw rapport bestaat al er enige jaren een disbalans tussen onze opgedragen taken en het beschikbare budget. Defensie kent tekorten in de investerings- en exploitatie budgetten voor Grootmaterieel, IT en Vastgoed. Dit betekent dat het oplossen van een probleem in het ene portfolio leidt tot grotere tekorten in andere portfolio's. Defensie kan daarom haar grondwettelijke taken onvoldoende uitvoeren en daarmee is de veiligheid van het Koninkrijk en die van onze partners en bondgenoten onvoldoende gegarandeerd. In de NAVO en EU is afgesproken om onze capaciteiten, inzet en budget te laten groeien, waarbij we ernaar streven in 2024 2% van ons bbp uit te geven aan Defensie.

Aan het wegwerken van de onvolkomenheden wordt door vele collega's bij Defensie, ondanks de verzwarende omstandigheden als gevolg van de COVID-19 crisis, hard gewerkt. Het opheffen van de onvolkomenheid IT-beheer/Grensverleggende IT is voor ons een belangrijke steun in de rug en een groot compliment richting onze mensen. Tegelijkertijd realiseer ik mij dat we er op het gebied van IT nog niet zijn. Dit is de

reden dat er een doorlichting op investeringen en exploitatie binnen het IT-domein is uitgevoerd. Ik deel uw mening dat het oplossen van alle problematiek een langjarige opgave is. Het vraagt tijd voordat de effecten van genomen maatregelen zichtbaar worden en de achterstanden als gevolg van jarenlange bezuinigingen zijn ingelopen. Ook de komende jaren staan daarom in het teken van herstel, modernisering en groei geheel in lijn met de Defensievisie 2035.

Mede namens de staatssecretaris behandel ik in deze reactie de door u onderzochte onderwerpen.

Vastgoedmanagement

Ik neem uw aanbevelingen over, maar vraag wel aandacht voor een paar punten. U constateert net als Defensie dat wij voor een enorme opgave staan met het beheer van de vastgoedportefeuille. Inzicht in de status ervan is voor het aanpakken van de opgave cruciaal. De complexiteit en de urgentie van dit probleem zijn eerder al gesignaleerd in ons Strategisch Vastgoedplan en onlangs ook in het IBO Vastgoed.

Daarom heeft Defensie de afgelopen jaren reeds eerste stappen gezet om het beheer van de vastgoedportefeuille te verbeteren. Zo zijn ondanks het verdringingseffect dat dit met zich meebrengt extra investeringen gedaan in het defensievastgoed en is de samenwerking met het RVB verbeterd. Het Rijksvastgoedbedrijf verwerft momenteel een onderhoudsmanagementsysteem dat het inzicht in de status van het vastgoed moet verbeteren. De invoering daarvan gaat vanwege de aanbesteding en daaropvolgende implementatie enkele jaren duren en daarmee ook het oplossen van de onvolkomenheid. Tot die tijd kan slechts beperkt informatie worden opgevraagd. Hiermee kan de uitvoering van bijvoorbeeld onderhoud wel worden aangestuurd, maar is er nog geen real-time informatie zoals u adviseert.

Het Strategisch Vastgoedplan maakt duidelijk dat voor een gezonde portefeuille structureel meer budget voor investeringen en exploitatie nodig is, maar ik stel net als u vast dat er daar nu nog geen sprake van is. Het beperkte vastgoedbudget wordt te veel aangewend voor correctief onderhoud in plaats van preventief onderhoud. De staat van het vastgoed verbetert daardoor niet. Er zal meerjarig extra budget toegevoegd moeten worden aan de defensiebegroting om de vastgoedproblematiek op te lossen. Daarom is Defensie eind 2020 gestart met een interne verkenning naar handelingsopties om de financiering van het vastgoed niet langer ten koste te laten gaan van andere prioriteiten binnen de Defensieorganisatie, zoals IT, munitie, personeel en materieel. Wij doen dit langs de lijnen van concentratie, verduurzaming en vernieuwing. In het IBO is vastgesteld dat het toekomstvast, betaalbaar, compliant en duurzaam op orde krijgen van de uitgebreide en diverse vastgoedportefeuille een

grote, complexe en langjarige opgave is die zowel financieel als wat betreft sturing veel vergt. Dit vraagt echter ook om fundamentele politieke keuzes en het is aan het nieuwe kabinet om deze keuzes te maken. Wij bereiden dit nu voor en zien uw bevindingen en aanbevelingen als een belangrijke steun daarbij.

Administratie centrale en decentrale munitie

Ik neem uw eerste drie aanbevelingen op het gebied van centrale en decentrale munitie over. Uw aanbeveling om een eindverantwoordelijke voor de munitieketen te benoemen neem ik ook over, maar met de kanttekening dat belegging geschiedt conform de topstructuur van Defensie met een duidelijker onderscheid in de verantwoordelijkheden voor enerzijds beleid en anderzijds voor de uitvoering. De CDS zal een monitorfunctie voor het munitiedomein inrichten, die als rol krijgt het munitiedomein in de breedste zin te verbeteren.

Beleidsinformatie

Ik ben van mening dat Defensie met haar rapportages en de recent verschenen Defensievisie 2035 open en transparant is over de staat van de krijgsmacht. Dit neemt niet weg dat we blijven werken aan verdere verbeteringen van het rapportageproces. Het verheugt mij dat uw Rekenkamer die verbeteringen herkent en erkent. De aanbevelingen op het gebied van beleidsinformatie passen binnen de al lopende initiatieven en nemen wij allemaal ter harte. Ten aanzien van het meewegen van het inzetbepalend materiaal (munitie, brandstoffen en geneeskundige verbruiksartikelen) laten we onderzoeken hoe dit eventueel beter kan.

Tot slot

Alle overige aanbevelingen uit uw onderzoek neem ik over, waarbij ik nogmaals wil aangeven dat deze ook meerjarige inspanningen vergen. Ik wil u danken voor de prettige samenwerking in het afgelopen jaar, ondanks de beperkingen als gevolg van COVID-19.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zien dat de minister onze bevindingen deelt en vrijwel al onze daar op gebaseerde aanbevelingen overneemt.

De Algemene Rekenkamer benadrukt nogmaals de waarde van het in balans brengen en houden van ambitie, mensen, middelen, budget en de benodigde tijd om beleid tot resultaat te laten leiden. Om die balans te bereiken, zijn allereerst politieke keuzes nodig waarbij al deze elementen moeten worden meegewogen om tot een meerjarige, transparante, (financiële) planning te komen.

De minister heeft de disbalans in haar reactie onderkend. Erkenning, onderkenning en het streven naar het corrigeren van de disbalans zijn - zoals wij reeds verwoordden in het verantwoordingsonderzoek - van groot belang, evenals politieke keuzes in parlement en ministerraad over taken en budget. Voor de minister is het de uitdaging om deze balans ook zelf scherp te bewaken, gegeven het nu eenmaal altijd gelimiteerde budget, bijvoorbeeld bij het sturen op de gewenste omvang van de vastgoedportefeuille en de keuzes in de materieelaanschaf.

Ten aanzien van de vastgoedportefeuille schrijft de minister in haar reactie dat het gezond maken van de vastgoedportefeuille vraagt om fundamentele politieke keuzes en dat het aan het nieuwe kabinet is om deze keuzes te maken. Vanwege het risico voor de mensen die werken bij het Ministerie van Defensie merken wij op dat urgentie hierbij geboden is.

Wij zullen de opvolging van onze aanbevelingen door het ministerie de komende jaren volgen en in het bijzonder die met betrekking tot vastgoed, materieel, IT en inzetbepalende voorraden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2020

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Defensie.

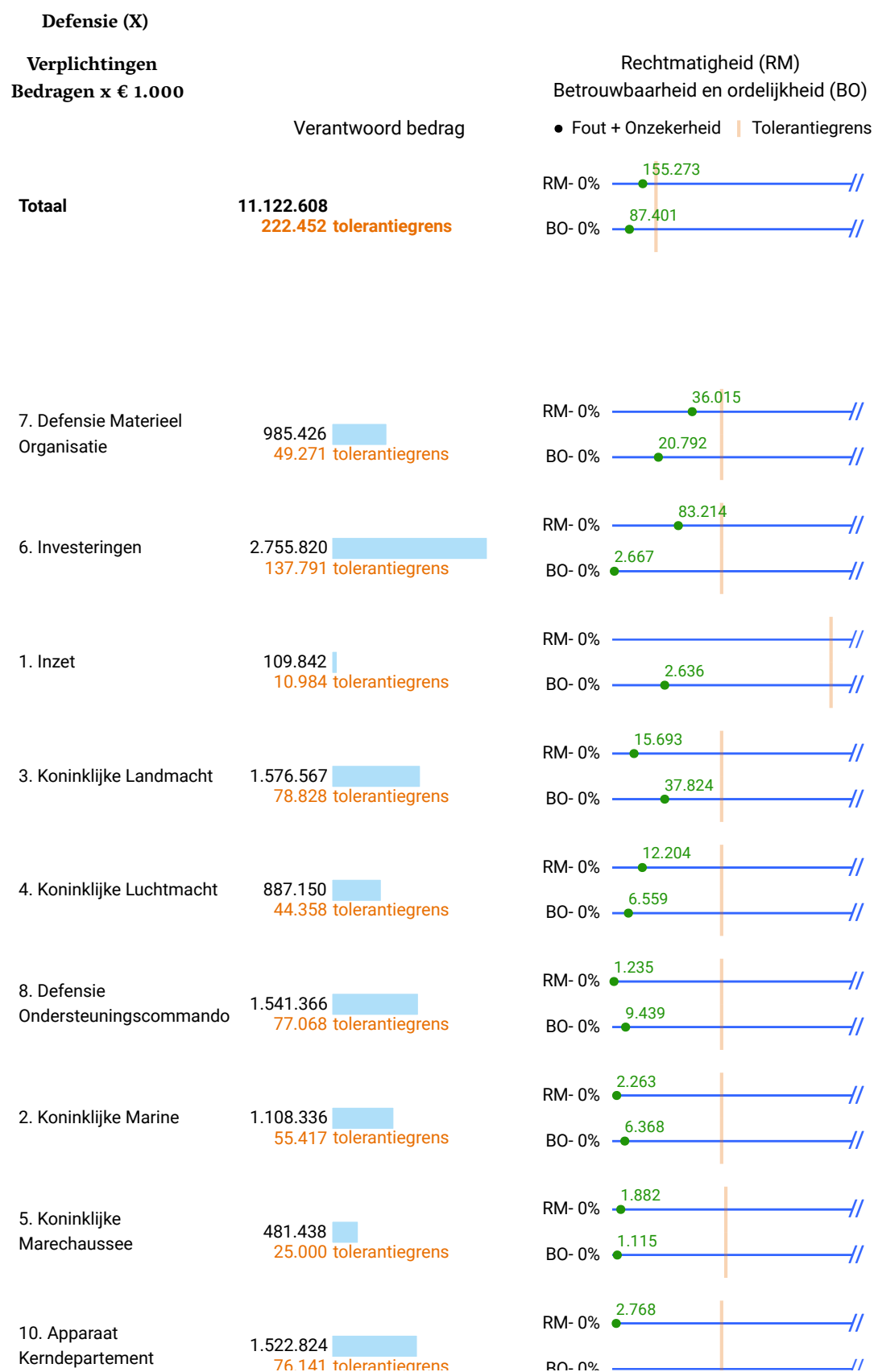
Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastendiensten.

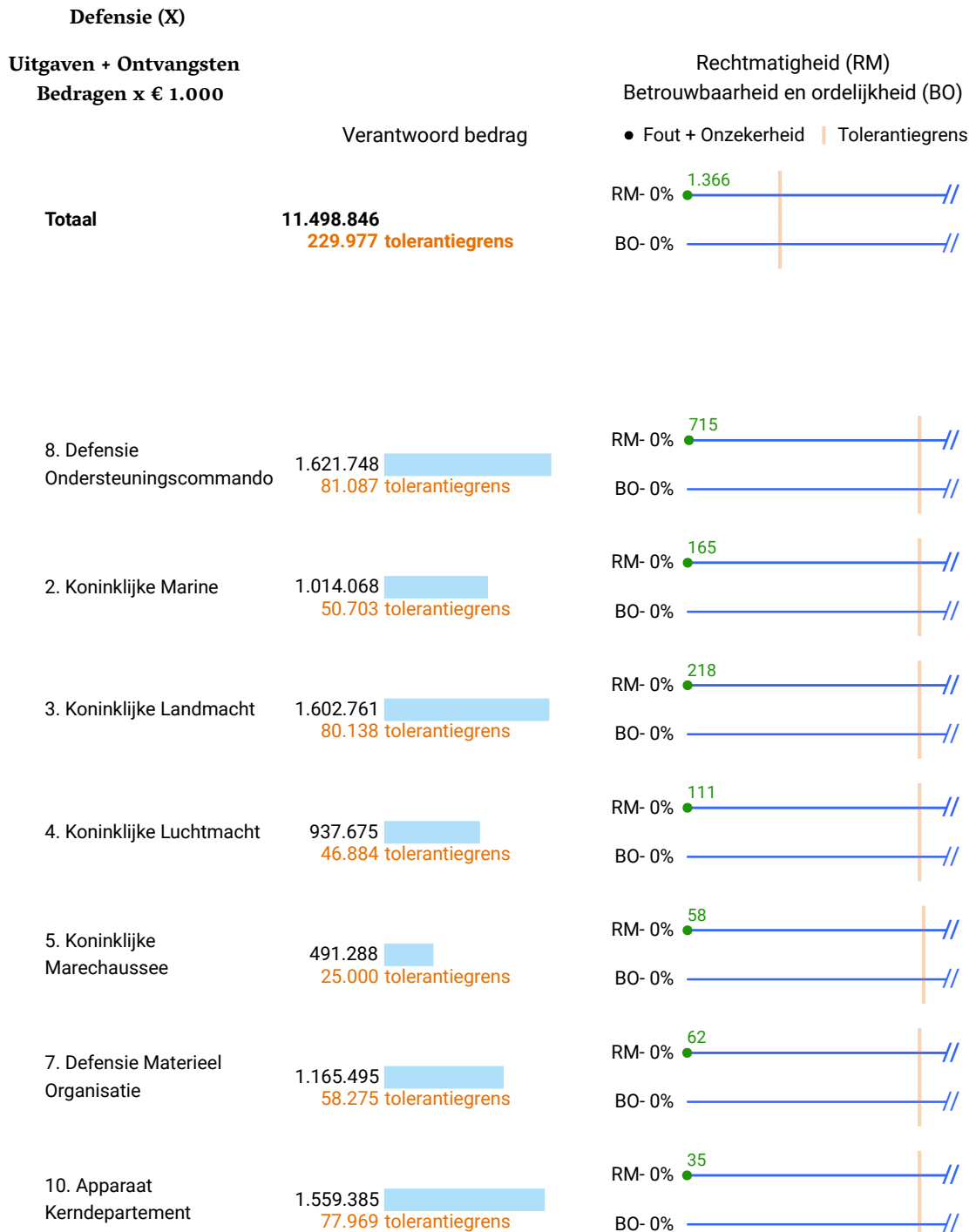
De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale rode streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De groene balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling Rijksbegrotingvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSA's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSA's toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van

deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) Kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek. Voor ons onderzoek naar natuurbranden was de aanleiding het door de toenemende droogte in het voorjaar stijgende risico op natuurbranden. Dergelijke branden leveren de brandweer de laatste jaren meer problemen op bij het bestrijden. De doelstelling van het onderzoek was om vast te stellen of de betrokken partijen als het Ministerie van JenV, het Ministerie van Defensie en de veiligheidsregio's bij grote (gelijktijdig optredende) natuurbranden kunnen voldoen aan de uitgangspunten van natuurbrandbestrijding, namelijk een natuurbrand zo snel mogelijk bestrijden met effectieve inzet van de benodigde menskracht en materieel.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Brandweer Nederland (2016). *Visie Brandweer Nederland: Samen werken aan natuurbrandbeheersing*, Brandweer Nederland, Arnhem, juni 2016.

Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020. *Evaluatie Wet veiligheidsregio's; naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*, Den Haag, december 2020.

IOOV (2011). Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV; voorloper Inspectie Justitie en Veiligheid), *Thematisch onderzoek natuurbranden*, Den Haag, maart 2011.

JenV (2021). Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, inhoudende *kabinetsstandpunt evaluatie Wet Veiligheidsregio's*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29 517, nr. 198.

Nature Today (2020). *Nederland moet leren leven met vuur*, dr. Ir. Cathelijne Stoof, Nature Today 20 juli 2020, natuurberichten.
<https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=26471>

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Voor berekening bbp is uitgegaan van CBS-gegevens.
Zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84105NED/table?ts=1615985706419>.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021