

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag

2017





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag



Vooraf

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

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

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

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	9
3	Financiële informatie	12
3.1	Oordeel over de financiële informatie	12
4	Bedrijfsvoering	16
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	16
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	16
4.3	Opgeloste onvolkomenheden	17
4.4	Onvolkomenheden	19
4.5	Verdere ontwikkelingen bedrijfsvoering: managementinformatie over personele gereedheid nog niet veel verbeterd	25
4.6	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	27
5	Beleidsresultaten	28
5.1	Rapportage over inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht in 2016	28
5.2	Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	32
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	34
6.1	Reactie minister van Defensie	34
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	36
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	38
	Bijlage 2	
	Eindnoten	40

1 Onze conclusies

In 2016 was de krijgsmacht, net als in eerdere jaren, in meer dan twintig missies en operaties over de hele wereld actief. De frequentie, de duur en de intensiteit van deze missies en operaties eisen echter een zware tol van de krijgsmacht. Ondertussen stelt de NAVO, mede vanwege de spanning aan de oostgrenzen maar ook door de veranderde opstelling van de Verenigde Staten, hogere eisen aan de inzetbaarheid en gereedheid van de bondgenootschappelijke strijdkrachten. De krijgsmacht heeft moeite om hieraan te voldoen. Aan de primaire taken van de krijgsmacht, verdediging van het nationaal en bondgenootschappelijk grondgebied en het uitvoeren van missies over de hele wereld, kan Defensie volgens de eigen criteria al enkele jaren slechts met beperkingen voldoen.

De beperkingen in de inzetbaarheid in de afgelopen jaren zijn volgens de minister van Defensie het gevolg van de effecten van taakstellingen uit het verleden en zij achtte extra budget nodig om de krijgsmacht op peil te houden. In ons verantwoordingsonderzoek over 2015 wezen we erop dat een belangrijke sleutel voor herstel van de inzetbaarheid van de krijgsmacht ligt in de bedrijfsvoering van het ministerie. Indien die op orde is, kan de minister van Defensie goed onderbouwd bepalen waar extra geld nodig is om de beschikbaarheid van materieel te vergroten en daarmee de operationele gereedheid te verbeteren. Het is dus zaak de bedrijfsvoering op orde te brengen.

Verbetering logistieke keten actief ter hand genomen; niet langer ernstige onvolkomenheid

Het Ministerie van Defensie zet vaart achter de implementatie van het in augustus 2016 vastgestelde plan van aanpak *Verbeteren logistieke keten reserveonderdelen*. De uitvoering van het plan leidt tot verbeteringen in de logistieke keten, zoals een toegenomen leverbetrouwbaarheid van onderdelen. Of de waargenomen stijging van het aantal operationeel gereede eenheden (zie § 5.1.3) hieraan toe te schrijven is, kan nog niet vastgesteld worden.

De voortvarende aanpak van de problematiek in de logistieke keten vormt voor ons aanleiding deze problematiek niet langer als een ernstige onvolkomenheid aan te merken. Zolang het functioneren van de gehele logistieke keten nog belangrijke leemten vertoont, beschouwen wij de problematiek nog als een onvolkomenheid.



Twee onvolkomenheden opgelost; twee nieuwe onvolkomenheden

Het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie is in 2016 gelijk aan dat van 2015. Twee onvolkomenheden (*Enterprise Resource Planning*-systeem, ERP en verplichtingenbeheer) zijn opgelost, het IT-beheer en het autorisatie-beheer zijn nog steeds onvolkomenheden en er zijn twee nieuwe onvolkomenheden bij gekomen, te weten informatiebeveiliging en inkoopbeheer.

Aandachtspunt: informatie over personele gereedheid nog niet veel verbeterd

De operationele gereedheid van de eenheden hangt ook af van de personele gereedheid en de geoefendheid. In 2006¹, in 2009² en opnieuw in 2012³ deden wij onderzoek naar de kwaliteit van managementinformatie hierover. In elk van deze jaren concludeerden we dat de interne rapportages van Defensie over de personele gereedheid (nog) niet geschikt waren om tot een juist en volledig beeld over de inzetbaarheid van eenheden te komen. De minister heeft naar aanleiding van onze bevindingen in 2009 een *Verbeterprogramma informatie operationele gereedheid* opgesteld.

In 2016 hebben we de toestand van de managementinformatie over personele gereedheid opnieuw onderzocht. De situatie lijkt weinig te zijn veranderd. De beperkte ontwikkeling van kwantitatieve criteria voor personele gereedheid en de afhankelijkheid van de (veelvormige) oordelen van de commandanten van de eenheden maken nog steeds dat uit de rapportages niet gemakkelijk een eenduidig en betrouwbaar beeld te verkrijgen. Dit kan daarom onzes inziens een juiste allocatie van middelen belemmeren.

In de komende jaren zullen we derhalve nader onderzoek doen naar de manier waarop het Ministerie van Defensie de personele gereedheid heeft geoperationaliseerd en het registratie- en rapportagesysteem daarover heeft ingericht.

Beleidsinformatie over inzetbaarheid en gereedheid kan nog verbeteren

Het jaarverslag van het Ministerie van Defensie dient ten behoeve van de besluitvorming in het parlement adequate informatie te geven over de haalbaarheid van de inzetbaarheidsdoelstellingen die voor de krijgsmacht zijn geformuleerd en over de oorzaken van eventuele beperkingen daarin. Aan de andere kant kan al te grote openheid hierover het veiligheidsbelang van Nederland schaden. De minister zal dus een balans moeten vinden tussen veiligheid en de transparantie die het democratisch stelsel vergt.

Rekening houdend met dit uitgangspunt concluderen we dat de minister de informatievoorziening over de inzetbaarheid en over de gereedheid nog kan verbeteren.



Aanbevelingen

In dit rapport doen we voorts de volgende vijf aanbevelingen:

1. Beleidsinformatie

Wij bevelen de minister aan om de informatievoorziening over gereedheid nog meer te verbeteren. Dat kan door in het jaarverslag aan te sluiten bij de systematiek van de inzetbaarheidsrapportages die de minister jaarlijks in september naar de Staten-Generaal zendt: de informatie bij elkaar, over alle drie de elementen van operationele gereedheid en over alle eenheden.

2. Personele gereedheid

We bevelen de minister van Defensie aan om ervoor te zorgen dat het ministerie op korte termijn beschikt over een eenduidige en beter navolgbare manier om informatie over de gereedheid van de krijgsmacht en de eenheden daarin te verzamelen, te registreren en te rapporteren.

3. Informatiebeveiliging

Wij bevelen de minister aan om ervoor te zorgen dat de centrale sturing op de informatiebeveiliging verbetert. Dat houdt in dat de ontbrekende sturingsmaatregelen alsnog worden getroffen en dat de dossiervorming op orde komt.

4. Inkoopbeheer

Wij bevelen de minister aan een oorzakenanalyse uit te voeren van de geconstateerde aanbestedingsfouten en zorg te dragen voor een actuele en volledige aanbestedingskalender.

5. Autorisatiebeheer

Wij bevelen de minister aan de nog resterende acties uit het geactualiseerde verbeterplan voor het autorisatiebeheer voortvarend op te pakken en erop toe te zien dat de Defensieonderdelen deze instrumenten effectief inzetten.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven, met uitzondering van zes gevallen waarin onze tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, de opgeloste onvolkomenheden inzake ERP en het verplichtingenbeheer, de blijvende onvolkomenheden op het gebied van de logistieke keten voor de reserveonderdelen (niet langer 'ernstig'), het IT-beheer en het autorisatiebeheer, en de



nieuwe onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging en inkoopbeheer. In dit hoofdstuk gaan we tevens, bij wijze van aandachtspunt, in op de management-informatie over personele gereedheid.

- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de rapportage aan de Tweede Kamer over de inzetbaarheid en de gereedheid van de krijgsmacht. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin hebben wij de integrale reactie opgenomen die wij op 25 april 2017 ontvingen van de minister van Defensie, gevolgd door ons nawoord.

2 Feiten en cijfers

De Nederlandse krijgsmacht heeft drie hoofdtaken:⁴

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

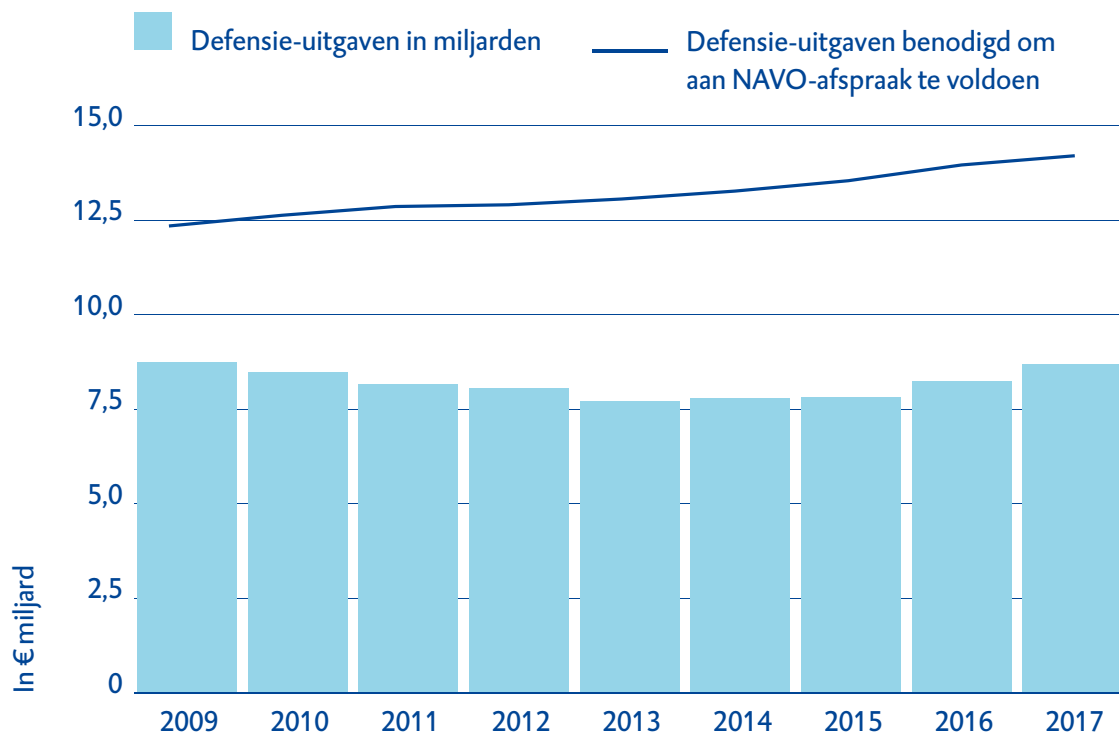
Het Ministerie van Defensie heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 8.242,4 miljoen en er zijn verplichtingen aangegaan voor € 9.802,7 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 372,7 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van Defensie betreffen 3,69% van de totale rijksuitgaven.

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

	2014	2015	2016
Verplichtingen	7.678,1	9.053,1	9.802,7
Uitgaven	7.787,8	7.815,8	8.242,4
Ontvangsten	291,1	435,0	372,7
Fte's	58.016	56.458	55.894

Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten ernaar streven hun uitgaven aan Defensie te laten toenemen tot 2% van het bruto binnenlands product (bbp). De Nederlandse uitgaven aan Defensie zitten daar ruim onder. Uitgaande van het door het CBS vastgestelde bbp 2016 van € 697 miljard⁵ gaf Nederland in 2016 1,18% uit aan defensie. Om aan de NAVO-afspraken te voldoen, zouden de uitgaven in 2016 op € 13,9 miljard moeten liggen. De begroting 2017 gaat uit van 1,17% van het bbp. De minister meldde de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de ontwerp-begroting 2017 dat het Europese NAVO-gemiddelde van 1,43 % van het bbp een eerste logisch richtpunt is voor de groei van de defensiebegroting.

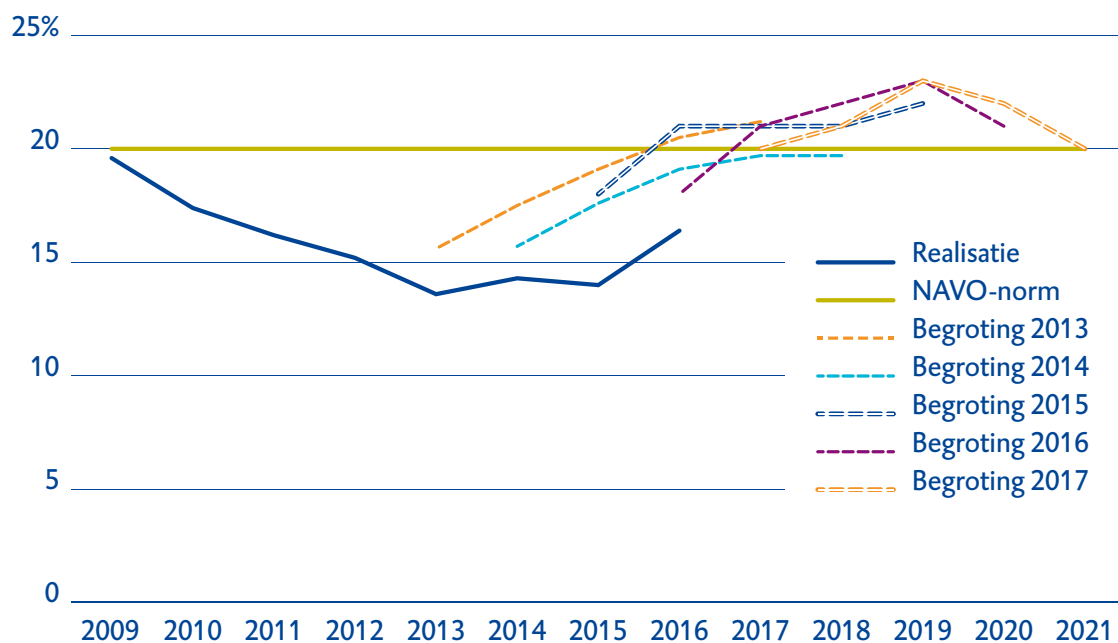
Verschil met NAVO-afspraken ook in 2016 nog groot



Figuur 1 Defensie-uitgaven Nederland en de NAVO-afspraken hierover
(Bron: CBS voor gegevens over bbp. Grafiek: Algemene Rekenkamer)

Binnen de NAVO is eveneens afgesproken dat de lidstaten 20% van hun totale defensiebegroting aan investeringen besteden. Defensie heeft in 2016 een investeringsquote (uitgaven aan investeringen ten opzichte van de totale defensiebegroting) gerealiseerd van 16,4%. Dat is meer dan in 2015, maar evenals in voorgaande jaren is de realisatie lager dan begroot. Defensie had voor 2016 een investeringsquote begroot van 18%. In de begroting voor 2017 verwacht de minister van Defensie dat de investeringsquote in 2020 op 20% zal liggen.

Langzaam herstel investeringsquote



Figuur 2 Investeringsquote als percentage van de totale defensie-uitgaven

De verplichtingen van Defensie zijn gestegen door € 446 miljoen aan verplichtingen voor de aanschaf van tankvliegtuigen en het voor € 779 miljoen als verplichting opnemen van investeringen bij huurkoopconstructies van vastgoed. Het aantal medewerkers (fte's) bij het Ministerie van Defensie is sinds 2013, toen dit aantal op 59.445 lag, voor het derde jaar op rij gedaald, naar 55.894 in 2016.



3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie. De omvang van de geconstateerde fouten in de verplichtingen en uitgaven is ten opzichte van 2015 flink gedaald. Vorig jaar veroorzaakte het niet-tijdig melden van beleidsmatige mutaties aan de Staten-Generaal omvangrijke fouten (een bedrag van € 351,6 miljoen aan verplichtingen en een bedrag van € 62,1 miljoen aan uitgaven). Deze beleidsmatige mutaties zijn dit jaar wel aan de Staten-Generaal gemeld. Ondanks de daling van de totale omvang van de fouten en onzekerheden, zien we op een toenemend aantal artikelen tolerantieoverschrijdingen (zie § 3.1.3).

We geven in hierna een oordeel over:

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

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben wij fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website. Hierna gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Defensie in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie is opgenomen, omvat in totaal € 1,0 miljard aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3, 4, 6 en 10. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 37,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 4 en 7. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben bij zes begrotingsartikelen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van verplichtingen en/of uitgaven geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie, die de artikelgrens overschrijden.

De Algemene Rekenkamer kijkt hier af van het oordeel van de Auditdienst Rijk. De Auditdienst Rijk rapporteert geen afwijkingen op artikelniveau. De reden is dat de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk een van elkaar afwijkende systematiek hanteren voor het oordeel op artikelniveau. Bij Defensie leidt dat tot forse verschillen tussen de oordelen van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. De Auditdienst Rijk rapporteert namelijk geen afwijkingen op artikelniveau. Vanaf kalenderjaar 2017 geldt voor de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk een nieuw stelsel van rapporteringstoleranties. Dat nieuwe stelsel houdt een vereenvoudiging en harmonisatie in van de huidige rapporteringstoleranties, waardoor er in beginsel geen verschillen meer zullen bestaan tussen de oordelen van de Algemene Rekenkamer en die van de ministers in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen (die door de Auditdienst Rijk als intern controleur van een getrouwheidsoordeel worden voorzien). Dat schept meer duidelijkheid voor de Tweede Kamer en andere gebruikers van deze informatie. Zie ook de brief van de minister van Financiën van 26 januari 2017.

Na controle van de bedragen van de fouten en onzekerheden hebben we vier bedragen gecorrigeerd. Dit betekende voor de artikelen 7 (Ondersteuning Krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie) en 8 (Ondersteuning Krijgsmacht door Commando Diensten Centra) dat de fouten in de deugdelijke weergave van de uitgaven onder de tolerantiegrens komen en daarmee niet meer gerapporteerd hoeven te worden.

Fouten en onzekerheden in uitgaven begrotingsartikel 2

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 2 Taakuitvoering Zeestrijdkrachten is overschreden. Het betreft een fout van € 3,2 miljoen en een onzekerheid van € 19,9 miljoen in de rechtmatigheid van de uitgaven.

De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door ontbrekende informatie (contracten of bestelorders konden niet gevonden worden). Ook kon niet worden vastgesteld of de betaalde goederen waren geleverd.

Fouten in verplichtingen begrotingsartikel 3

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de deugdelijke weergave van de verplichtingen op artikel 3 Taakuitvoering Landstrijdkrachten is overschreden. Het betreft een fout van € 44,4 miljoen in de deugdelijke weergave van de verplichtingen.

De fout wordt veroorzaakt door de niet volledige administratieve verwerking van diverse gesloten contracten.

Fouten en onzekerheden in uitgaven begrotingsartikel 4

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 4 Taakuitvoering Luchtstrijdkrachten is overschreden. Het betreft een fout van € 17,1 miljoen en een onzekerheid van € 16,9 miljoen in de rechtmatigheid van de uitgaven.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van de uitgaven op artikel 4 Taakuitvoering Luchtstrijdkrachten is overschreden. Het betreft een fout van € 17,6 miljoen en een onzekerheid van € 15,6 miljoen in de deugdelijke weergave van de uitgaven.

De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door ontbrekende informatie (contracten konden niet gevonden worden). Ook kon niet worden vastgesteld of de betaalde goederen waren geleverd en waren betalingen in strijd met de contractuele bepalingen verricht.



Fouten en onzekerheden in uitgaven begrotingsartikel 6

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 6 Investerings Krijgsmacht is overschreden. Het betreft een fout van € 35,7 miljoen en een onzekerheid van € 18,2 miljoen in de rechtmatigheid van de uitgaven.

De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door ontbrekende informatie (contracten konden niet gevonden worden). Ook kon niet worden vastgesteld of de investeringen waren verricht.

Fouten en onzekerheden in uitgaven begrotingsartikel 7

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 7 Ondersteuning Krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie is overschreden. Het betreft een fout van € 2,5 miljoen en een onzekerheid van € 22,7 miljoen in de rechtmatigheid van de uitgaven.

De fouten en onzekerheden bestaan omdat onder meer niet kon worden vastgesteld of de betaalde goederen en diensten waren geleverd.

Fouten en onzekerheden in uitgaven begrotingsartikel 8

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 8 Ondersteuning Krijgsmacht door Commando DienstenCentra is overschreden. Het betreft een fout van € 11,3 miljoen en een onzekerheid van € 27,5 miljoen in de rechtmatigheid van de uitgaven.

De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door ontbrekende informatie (contracten of bestelorders konden niet gevonden worden). Ook kon niet worden vastgesteld of de betaalde goederen waren geleverd.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. We schetsen kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen bespreken we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail. In § 4.5 geven we de resultaten van ons onderzoek naar de management-informatie over personele gereedheid. 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

De bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie is (licht) verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Dat komt vooral door de inspanningen van het ministerie ter verbetering van de materiële gereedheid en, deels hiermee samenhangend, doordat de problemen rond vervuilde data in het ERP-systeem voor een belangrijk deel zijn opgelost. De nieuwe onvolkomenheid op het gebied van het inkoopbeheer heeft eveneens raakvlakken met de verbetering van de logistieke keten vanwege de druk die hiermee op de inkoop wordt gelegd. Verder blijft de continuïteit van de IT ons nog zorgen baren. We zien tevens nog problemen op het gebied van autorisatiebeleid en informatiebeveiliging.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie voldeden in 2016 aan de gestelde eisen, met uitzondering van vijf onvolkomenheden.

Onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie

	2014	2015	2016
Financieel beheer bij de Bestuursstaf	Onvolkomenheid		
Financieel beheer bij het Commando DienstenCentra	Onvolkomenheid		
Logistieke keten reserveonderdelen	Onvolkomenheid	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Implementatie ERP-systeem	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Verplichtingenbeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
IT-beheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Autorisatiebeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging			Onvolkomenheid
Inkoopbeheer			Onvolkomenheid

Het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie in 2016 is gelijk aan dat van 2015. Twee onvolkomenheden zijn opgelost, maar twee nieuwe zijn ervoor in de plaats gekomen. Verder hebben we de ernstige onvolkomenheid in de logistieke keten van reserveonderdelen niet langer als een ernstige gekwalificeerd. In de volgende paragrafen lichten we ons oordeel toe.

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Implementatie ERP-systeem: einde lage kwaliteit gegevens in zicht

In de afgelopen jaren signaleerden we dat het nieuwe *Enterprise Resource Planning*-systeem (ERP), dat Defensie voor de financiële en materieel-logistieke processen van de krijgsmacht heeft geïmplementeerd, niet goed functioneerde door fouten in de data in het systeem. Het ministerie heeft verschillende actieronden gebruikt om het probleem van de vervuilde data op te lossen. Elke keer dat een onderdeel van het ministerie op ERP overging, steeg weer het aantal onjuiste data. Vorig jaar, evenals in het jaar ervoor, merkten wij de onvoldoende datakwaliteit in ERP als onvolkomenheid aan.

In 2016 heeft Defensie, onder andere met het programma *Data op orde*, een aantal verbeteracties uitgevoerd. Niet alleen om de data in het ERP-systeem te schonen, maar ook om in 'proeftuinen' betere methoden te ontwikkelen om de bedrijfsvoeringsproblemen in relatie tot vervuilde data bij een wapensysteem op te lossen. Verder heeft Defensie, net als

in 2015, advies-en-assistentieteams (A&A-teams) ingezet om verbeteringen door te voeren in de werkprocessen en procedures en de bedrijfsvoering beter af te stemmen op ERP.

Deze acties hebben geleid tot een verbetering in de kwaliteit van de data in het ERP-systeem. De verbeteringen in de bedrijfsvoeringsprocessen bleken in de proeftuin hoger te zijn dan daarbuiten. We mogen daarom aannemen dat dit effect voor ten minste een deel aan de verbeteracties in ERP is toe te schrijven.

Het programma *Data op orde*, om de laatste fouten in de data in ERP op te lossen, moet op 1 november 2017 afgerond zijn. In 2016 zien wij dat dit programma conform planning wordt uitgevoerd en dat de eerste positieve effecten ervan op de bedrijfsvoering al zichtbaar zijn. Aldus mag verwacht worden dat het probleem van de slechte datakwaliteit in ERP binnenkort achter de rug zal zijn. Om die reden achten we het geen onvolkomenheid meer.

ERP ondersteunt het operationeel optreden en de bijbehorende bedrijfsprocessen op het gebied van formeren en gereed stellen, het onderhouds- en bevoorradingsproces en de voorraadbeheersing. Op enkele punten is nog verbetering mogelijk.

Beperkingen ondersteuning operationeel optreden door ERP

Tijdens oefeningen van Defensie hebben we geconstateerd dat het volgsysteem voor artikelen in de logistieke keten (tracking en tracing) nog blinde vlekken kent als de goederen worden getransporteerd tussen de magazijnen in Nederland en de oefenlocatie, bijvoorbeeld tussen de marinedepots en het schip waarvoor de artikelen bestemd zijn. Dit komt door de manier waarop Defensie het ERP-systeem voor de Defensieorganisatie heeft ingericht. Het is dus geen beperking die eigen is aan het systeem zelf. Het gevolg kan zijn dat artikelen op de verkeerde plaats (bijvoorbeeld het verkeerde schip) bezorgd worden en men dat pas later opmerkt.

Gebruikers kunnen ook in operationele omstandigheden (oefening of missie) buiten kantoor-tijden niet terugvallen op ondersteuning van de serviceorganisatie in Nederland. Dit komt doordat de serviceafspraken van Defensie met deze serviceorganisatie niet voorzien in volledige (24 uur per dag, 7 dagen per week) ondersteuning. Het gevolg hiervan is dat problemen rond ERP soms moeten wachten tot na het weekeinde om opgelost te worden.

Tijdens oefeningen maakt de krijgsmacht voor het ERP-systeem wanneer dat mogelijk is gebruik van de lokale internetinfrastructuur, naast het eigen netwerk TITAAN. ERP vraagt relatief veel bandbreedte, die tijdens een oefening niet altijd (voldoende) beschikbaar is. Hierdoor kan het voorkomen dat het systeem tijdelijk traag is of niet gebruikt kan worden.

Er is nader onderzoek nodig om na te gaan in hoeverre de genoemde beperkingen van het ERP-systeem ook onder inzetomstandigheden optreden. De Algemene Rekenkamer heeft het voornemen dergelijk onderzoek in 2017 uit te voeren.



4.3.2 Verplichtingenbeheer beter op orde

Vorig jaar rapporteerden wij diverse probleempunten in het verplichtingenbeheer. Belangrijke punten zijn in 2016 opgelost. De correctie op de openstaande verplichtingen om tot een goedkeurende controleverklaring van de Auditdienst Rijk te komen, is dit jaar niet nodig. Daarnaast is de projectadministratie van de F-35 verbeterd. De concern-controller werkt in samenwerking met andere Defensieonderdelen aan de realisatie van een instrument om de correcte totstandkoming en vastlegging van de verplichtingen te bewaken. Dat instrument is nodig, omdat de registratie van verplichtingen in bepaalde delen van de administratie nog een hoog aantal fouten laat zien. Voorbeelden van zulke fouten zijn het te hoog of te laag vastleggen van het verplichtingenbedrag, boekingen op een verkeerd artikel of boekjaar en onjuiste verwerking van btw. Gezien de gerealiseerde verbeteringen beschouwen we het verplichtingenbeheer niet langer als een onvolkomenheid.

4.4 Onvolkomenheden

4.4.1 Verbetering logistieke keten actief ter hand genomen

Om haar taken te kunnen uitoefenen, moet de krijgsmacht kunnen beschikken over voldoende deugdelijk en inzetbaar materieel. De gereedheid van het materieel en het personeel en de geoefendheid van de eenheden bepalen samen of de krijgsmachteenheden operationeel gereed en dus inzetbaar zijn op de voor deze eenheden geformuleerde taken.

In onze verantwoordingsonderzoeken over 2014 en 2015 constateerden we dat de logistieke keten voor de reserveonderdelen onvoldoende functioneerde, met negatieve gevolgen voor het materieel van de krijgsmacht. In het verantwoordingsonderzoek 2015 hebben we de werking van de logistieke keten als een ernstige onvolkomenheid gekwalificeerd, met name omdat het Ministerie van Defensie traag, zonder prioriteiten te stellen en onvoldoende gecoördineerd werkte aan verbetering van de inzetbaarheid van het materieel.

In 2016 hadden beperkingen in de materiële gereedheid nog steeds een negatieve invloed op de operationele gereedheid. Gemiddeld gezien over 2016 voldeed ongeveer de helft van de 21 hoofdwapensystemen van de marine, de landmacht en de luchtmacht aan de norm voor materiële gereedheid. Wij zien wel verbetering in de manier waarop Defensie de problematiek aanpakt.

In augustus 2016 heeft Defensie een plan van aanpak *Verbeteren logistieke keten reserve-onderdelen* vastgesteld. In dit plan heeft het ministerie lopende verbeteracties gebundeld en aangevuld met nieuwe acties om de werking van de hele logistieke keten voor reserve-onderdelen te verbeteren. In het plan heeft het ministerie ook, beter dan in 2015, vastgesteld waar de materiële gereedheid het eerst moet verbeteren. De krijgsmachtonderdelen hebben dit plan van aanpak elk uitgewerkt in eigen uitvoeringsplannen. Hoewel deze plannen nog niet allemaal een robuuste planning kennen met maatregelen voor risicoafdekking, bieden ze volgens ons voldoende perspectief om de materiële gereedheid te verbeteren. Defensie voert centraal regie op de uitvoering van de plannen. We zien ook dat Defensie vaart zet achter de implementatie van deze plannen.

De uitvoering van het plan van aanpak leidt tot verbeteringen in de logistieke keten, zoals een toegenomen leverbetrouwbaarheid van onderdelen. Een daadwerkelijke stijging van de gereedheid van het militaire materieel hierdoor hebben we in de managementrapportages van 2016 nog niet kunnen waarnemen. Het ministerie wil in 2017 de bijdrage van de verbeteracties aan de ontwikkeling van de materiële gereedheid nauwkeuriger onderzoeken.

De voortvarende aanpak van de gebreken in het functioneren van de logistieke keten vormt voor ons aanleiding deze problematiek niet langer als een ernstige onvolkomenheid aan te merken. De gehele logistieke keten is echter nog niet op orde en de verbeteracties van het plan van aanpak lopen nog door tot eind 2019. Zolang het functioneren van de gehele logistieke keten in de praktijk nog belangrijke leemten vertoont, handhaven wij de onvolkomenheid. Wij moedigen de minister aan door te gaan op de ingeslagen weg. De komende jaren zullen wij de ontwikkeling van de gereedheid van Defensie blijven volgen, waaronder de materiële gereedheid.

4.4.2 Continuïteit IT nog steeds niet gegarandeerd

Veel activiteiten van Defensie, zoals het onderhoud van materieel en de voorbereiding van missies, steunen op IT-voorzieningen. Ernstige incidenten in 2014 maakten duidelijk dat de continuïteit van deze voorzieningen bij Defensie onvoldoende was gewaarborgd. Defensie had de situatie rond de IT in 2014 extern laten onderzoeken en was op basis van de resultaten in 2015 voortvarend aan de slag gegaan. Er zijn maatregelen voor de korte termijn getroffen (het 'pleisters plakken') en er is een traject in gang gezet voor de middellange termijn. Dit laatste traject moest leiden tot een nieuwe basisinfrastructuur voor de IT.

De meeste van de maatregelen om de urgente continuïteitsrisico's te verkleinen zijn in 2016 ingevoerd, of zullen dat in het eerste kwartaal van 2017 zijn. Het aantal incidenten en calamiteiten daalt gestaag. De maatregelen op middellange termijn om de IT te vernieuwen zijn echter, door een wijziging in de aanbestedingsstrategie, met ten minste een jaar vertraagd en ook is er hierdoor nog geen beeld van de kosten. Sturingsmogelijkheden om kosten van de vernieuwingsplannen binnen de financiële ruimte te houden, liggen vooral in het naar beneden bijstellen van de eisen aan omvang of functionaliteit, waardoor mogelijk niet alle problemen met de IT opgelost zullen worden.

Een aantal van de maatregelen die voor de korte termijn waren getroffen, heeft echter wel een begrensde houdbaarheidsdatum. Zo zal de capaciteit van de koeling- en noodstroomvoorziening voor een essentieel datacenter van de krijgsmacht dat in het kader van het 'pleisters plakken' was bijgeplaatst, op termijn niet meer toereikend zijn. De belasting van het datacenter neemt gestaag toe. In 2014 moest tijdens een calamiteit dit datacenter nog met behulp van brandslangen gekoeld worden. Uitval van dit datacenter zou een ernstige impact hebben op de bedrijfsvoering van het ministerie.

De vertraging van de vernieuwing van de IT maakt dat wellicht meer maatregelen of opnieuw kortetermijnmaatregelen nodig zijn om de continuïteit van de IT-voorziening van de krijgsmacht te garanderen. Om deze redenen handhaven we de onvolkomenheid.

4.4.3 Autorisatiebeheer: verbeteringen zichtbaar, maar nog niet volledig op orde

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

Het autorisatiebeheer is bij het Ministerie van Defensie al enkele jaren niet op orde. In 2014 en 2015 merkten wij dit daarom aan als onvolkomenheid.

Om de knelpunten in het autorisatiebeheer structureel op te lossen, heeft het ministerie in 2013 een verbeterplan opgesteld. In 2016 is dit plan geactualiseerd en zijn de maatregelen uit het plan grotendeels gerealiseerd. Zo zijn de verantwoordelijkheden van dienstonderdelen voor autorisatiebeheer verduidelijkt en zijn instrumenten ontwikkeld om het

gebruik van rechten in de systemen te kunnen volgen. Defensieonderdelen kunnen dan de rechten aanpassen als die te ruim zijn of conflicteren met andere rechten. Dat wil zeggen dat medewerkers geautoriseerd kunnen zijn voor ongewenste combinaties van rechten in het systeem, bijvoorbeeld een bestelling kunnen doen en deze tevens kunnen betalen.

Ons onderzoek laat zien dat de Defensieonderdelen de in 2016 ontwikkelde instrumenten nog niet of maar beperkt hebben gebruikt. Effectieve monitoring in het materieellogistieke domein is nog niet mogelijk vanwege het grote aantal conflicterende rechten dat thans nog uit de rapportages komt. Dat aantal moet eerst verminderd worden. Ook moeten de Landmacht, de Luchtmacht, de Defensie Materieel Organisatie en het Commando DienstenCentra nog duidelijk maken welke functionarissen mogen beschikken over welke toegangsrechten en welke rechten onverenigbaar zijn. In het financiële domein kan de monitoring nog verbeteren, omdat niet wordt nagegaan of en hoe conflicterende rollen feitelijk zijn gebruikt. In het personele domein hebben beheerders te ruime autorisaties. Omdat het autorisatiebeheer nog niet op orde is, handhaven we de onvolkomenheid op dit terrein.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan de nog resterende acties uit het geactualiseerde verbeterplan voor het autorisatiebeheer voortvarend op te pakken en erop toe te zien dat Defensieonderdelen de ontwikkelde instrumenten effectief inzetten.

4.4.4 Informatiebeveiliging nog niet op orde

Een goed functionerende informatievoorziening is cruciaal voor een moderne overheid, zowel voor de interne processen als in de relatie tot burgers en de politiek. De toenemende digitalisering bij de rijksoverheid vereist continue aandacht voor informatiebeveiliging. De Algemene Rekenkamer heeft een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar informatiebeveiliging bij de departementen, op basis van onderzoek hiernaar door de Auditdienst Rijk.

Verstoring van ICT-systemen en inbreuken op de betrouwbaarheid van informatie kunnen de belangen van individuen, organisaties of de samenleving schade toebrengen. Ze hebben ook een negatieve invloed op het vertrouwen van de burgers in de overheid. In ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2016* gaan wij hier uitgebreider op in.

Informatiebeveiliging is het treffen en onderhouden van een samenhangend pakket van



maatregelen om de betrouwbaarheid van de informatievoorziening te waarborgen. Wanneer de informatiebeveiliging van kritieke systemen niet goed is geregeld, kan dit leiden tot een zeer ernstige of onomkeerbare verstoring van de bedrijfsprocessen, waardoor de dienstverlening aan burgers en/of de informatievoorziening aan de politiek in het geding komt, of waardoor de staat grote (imago)schade lijdt.

De ministeries worden geacht te beschikken over een goed managementsysteem om te sturen op informatiebeveiliging. Uit het onderzoek van de Auditdienst Rijk blijkt dat het Ministerie van Defensie van de sturingsmaatregelen die het ministerie had moeten inrichten om een goede informatiebeveiliging te garanderen, er ongeveer een derde volledig heeft ingericht en de helft gedeeltelijk heeft ingericht. Voorbeelden van sturingsmaatregelen die Defensie nog moet inrichten zijn:

- het jaarlijks opstellen van een actueel overzicht met onderkende kritieke systemen en risico's;
- als samengewerkt wordt in ketens, het beschikbaar hebben van een stelsel van afspraken over het beveiligingsniveau, ongeacht of onderdelen van een keten binnen of buiten de organisatie worden beheerd.

Uit het onderzoek van de Auditdienst Rijk blijkt ook dat van een van de kritieke informatiesystemen van Defensie⁶ onduidelijk was wie de eigenaar ervan was. Pas gedurende het onderzoek werd duidelijk bij welke afdeling van het ministerie dit eigenaarschap lag. Deze afdeling had aan de rol van eigenaar tot dan toe geen invulling gegeven. Van dit systeem was bijvoorbeeld geen toereikend en actueel dossier beschikbaar. Een dergelijk dossier had het mogelijk gemaakt vast te stellen of en hoe de toepasselijke maatregelen voor informatiebeveiliging in het systeem geïmplementeerd zijn. Zo'n dossier bevat de eisen die de eigenaar van het systeem stelt aan de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de informatie. Het dossier hoort tevens in te gaan op een aantal vaste aspecten, zoals de beveiliging van koppelingen met externe systemen, de toegangsrechten van gebruikers en de logging van activiteiten van gebruikers en monitoring daarvan. Door het ontbreken van een dossier zijn de informatiebeveiligingsmaatregelen rond dit systeem onvoldoende aantoonbaar en controleerbaar. Door onduidelijkheid over het eigenaarschap loopt Defensie het risico dat er onvoldoende gestuurd wordt op en verantwoord wordt over de noodzakelijke informatiebeveiligingsmaatregelen voor dit systeem. Om deze redenen achten we de informatiebeveiliging bij Defensie een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om ervoor te zorgen dat de centrale sturing op de informatie-beveiliging verbetert. Dat houdt in dat de ontbrekende sturingsmaatregelen alsnog worden getroffen en dat de dossiervorming op orde komt.

4.4.5 Inkoop: aanbesteden staat onder druk

Het doorlopen van de vereiste aanbestedingsprocedures bij het inkopen van goederen en diensten staat binnen Defensie onder druk. Die druk is onder andere ontstaan door de toegenomen aandacht om de materiële gereedheid op orde te brengen (zie § 4.4.1) en de toenemende omvang van budgetten waarvoor aanbestedingsprocedures van toepassing zijn. De inkooporganisatie heeft zich daarbij voorgenomen de doorlooptijd van inkoop-trajecten fors te reduceren en zoekt daardoor de grenzen van de regelgeving op. Defensie wil daarmee de wendbaarheid van de organisatie vergroten en de ervaren bureaucratie verminderen. Tegelijkertijd is het aantal van 21 aanbestedingsfouten in 2016 een grote toename ten opzichte van 2015, toen dit aantal nog 8 bedroeg.

Voorbeelden van aanbestedingsfouten bij Defensie zijn:

- niet over twaalf maanden geraamde opdrachtwaarde voor soortgelijke opeenvolgende overheidsopdrachten;
- behoeftestellingen en aanbestedingstrajecten die niet tijdig zijn opgestart;
- onterecht beroep op uitzonderingsregels.

Een beheersmaatregel om de twee eerstgenoemde fouten te voorkomen, is een aanbestedingskalender die wordt gevoed vanuit het centrale contractenregister en het assortimentsmanagement. Dit functioneerde in 2016 nog onvoldoende.

Vanwege de geconstateerde aanbestedingsfouten achten we het inkoopbeheer in 2016 een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan:

een oorzakenanalyse uit te voeren van de geconstateerde aanbestedingsfouten en zorg te dragen voor een actuele en volledige aanbestedingskalender.

4.5 Verdere ontwikkelingen bedrijfsvoering: managementinformatie over personele gereedheid nog niet veel verbeterd

In 2006, in 2009 en opnieuw in 2012 hebben we de kwaliteit van managementinformatie over de gereedheid onderzocht. In elk van deze jaren concludeerden we dat de interne rapportages van Defensie over met name de personele gereedheid niet erg bruikbaar waren om tot een juist en volledig beeld van de inzetbaarheid van eenheden te komen. De minister heeft naar aanleiding van onze bevindingen in 2009 een verbeterprogramma *Informatie operationele gereedheid* opgesteld. In 2016 hebben we dit opnieuw onderzocht. De situatie lijkt weinig te zijn veranderd.

Defensie definieert ‘personele gereedheid’ als de beschikbaarheid en geschiktheid van personeel om opgedragen taken uit te voeren. Voor beide elementen geldt dat de indicatoren die Defensie in de registraties over personele gereedheid hiervoor hanteert, slechts enkele aspecten afdekt, en die aspecten zeggen niet altijd veel over de daadwerkelijke beschikbaarheid of de geschiktheid van het militaire personeel. De registraties zijn ook niet altijd betrouwbaar, omdat ze niet consequent zijn bijgehouden.

De managementrapportages bevatten alleen informatie over de formele bezetting van de functies, niet of de betreffende medewerkers daadwerkelijk beschikbaar zijn en niets over de geschiktheid van de medewerkers. In sommige gevallen gaat de commandant, in zijn oordeel over de operationele gereedheid van zijn eenheid, in op deze aspecten, maar dit gebeurt niet systematisch.

Het Ministerie van Defensie hecht groot belang aan de oordelen van de commandant, ook omdat men zich bewust is van de beperkingen van de kwantitatieve indicatoren en de huidige registratiesystemen. We stellen vast dat er geen vorm- of inhoudsvereisten zijn gesteld aan de oordelen van de commandanten. De oordelen vertonen daardoor onderling sterke verschillen. We signaleren ook dat het beeld uit de geregistreerde gegevens enerzijds en het oordeel van de commandant anderzijds sterk uiteen kunnen lopen, zonder dat die verschillen steeds zijn toegelicht.

De commandant zal doorgaans het beste inzicht hebben in de beperkingen van zijn of haar eenheid én in de mogelijkheden om die te compenseren, bijvoorbeeld door aanvulling uit andere eenheden of andere maatregelen. Op deze manier kan een eenheid ondanks beperkingen volgens de commandant toch operationeel gereed zijn. We merken wel op dat door structureel knelpunten bij de ene eenheid te verhelpen door een beroep te doen op elementen van andere eenheden, op den duur de (slag)kracht van de krijgsmacht uitgehold raakt. De vergelijking met de gang van zaken bij de onderdelenvoorziening voor het materieel dringt zich op.

De beperkte ontwikkeling van kwantitatieve criteria voor personele gereedheid en de afhankelijkheid van de (veelvormige) oordelen van de commandanten van de eenheden, maken nog steeds dat uit de rapportages niet gemakkelijk een eenduidig en betrouwbaar zicht te krijgen is op de (personele) gereedheid van eenheden om taken uit te voeren. Het beperkte zicht kan ook een goede allocatie van middelen belemmeren.

We zijn voornemens in de komende jaren nader onderzoek te doen naar de manier waarop het Ministerie van Defensie de personele gereedheid heeft geoperationaliseerd en het registratie- en rapportagesysteem daarover heeft ingericht.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van Defensie aan om ervoor te zorgen dat het ministerie op korte termijn beschikt over een eenduidige en beter navolgbare manier om informatie over de gereedheid van de krijgsmacht en de eenheden daarin te verzamelen, te registreren en te rapporteren.

Hiervoor hoeven geen omvangrijke investeringen te worden gedaan. Er zal al veel gewonnen zijn als de minister ervoor zorgt:

- dat begrippen eenduidig zijn gedefinieerd en door de hele krijgsmacht heen op dezelfde wijze worden geoperationaliseerd en toegepast;
- dat een set van indicatoren is samengesteld die werkelijk helpt om de beschikbaarheid en de geschiktheid van het militaire personeel in de eenheden te bepalen;
- dat normen consistent worden toegepast;
- dat verouderde aanwijzingen worden aangepast;
- dat de appreciaties van de commandanten transparanter onderbouwd en gestructureerd zijn.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Defensie. We hebben daarvoor gekeken naar de rapportage over de inzetbaarheid en de gereedheid van de krijgsmacht in bijlage 8 van het jaarverslag en in de hoofdstukken over de beleidsartikelen in het jaarverslag (§ 5.1). Ook beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van beleidsinformatie in § 5.2.

5.1 Rapportage over inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht in 2016

5.1.1 Toelichting inzetbaarheid van de krijgsmacht kan beter

In het jaarverslag verantwoordt de minister zich over de behaalde beleidsresultaten. Voor Defensie is dat de inzetbaarheid van de krijgsmacht, ofwel de mate waarin de krijgsmacht heeft kunnen voldoen aan de in de begroting geformuleerde inzetbaarheidsdoelstellingen. In de inzetbaarheidsrapportage, die is opgenomen in bijlage 8 van het jaarverslag, rapporteert de minister in hoeverre de krijgsmacht deze doelstellingen heeft behaald.

In de begroting van Defensie zijn de volgende inzetbaarheidsdoelstellingen voor de krijgsmacht geformuleerd:

1. Verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied;
2. Deelname aan operaties wereldwijd;
3. Bijdragen aan de nationale veiligheid onder civiel gezag;
4. Permanente militaire presentie in het Caribisch gebied.

De minister schrijft in de inzetbaarheidsrapportage dat Defensie in 2016 met beperkingen aan de doelstellingen 1, 2 en 3 en volledig aan doelstelling 4 heeft kunnen voldoen.

Hoewel de minister schrijft dat dit resultaat overeenkomt met dat in 2015, wijken de bewoordingen af van de inzetbaarheidsrapportage van 2015. Toen schreef de minister dat de krijgsmacht ‘niet geheel’ aan de eerste doelstelling had kunnen voldoen. In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 gaven we aan dat als de minister ervoor kiest om te rapporteren met de aanduidingen ‘kon voldoen’ en ‘kon voldoen met beperkingen’, de transparantie over de inzetbaarheid van de krijgsmacht afhangt van de toelichting op de beperkingen. We zijn daarom nagegaan hoe de minister de beperkingen bij de doelstellingen 1, 2 en 3 heeft toegelicht.



De minister noemt in het *Jaarverslag 2016* ten eerste een aantal algemene beperkingen bij de realisatie van de inzetbaarheidsdoelstellingen, zoals de ondersteuning (met name vuursteun, medische ondersteuning, bevoorrading, communicatie- en informatiecapaciteit), de generieke geoefendheid en de materiële gereedheid. De toelichting hierbij is aanzienlijk minder uitgebreid dan in het jaarverslag over 2015. Daarin ging de minister uitgebreid in op de oorzaken van deze algemene beperkingen en op de invloed hiervan op de inzetbaarheid van een aantal wapensystemen. In het jaarverslag van 2016 is de minister hierop niet of nauwelijks ingegaan.

De toelichting van de beperkingen bij doelstelling 1 roept eveneens vragen op over de gevolgen voor de inzetbaarheid. In het *Jaarverslag 2016* schrijft de minister dat de eenheden geoefend zijn om geplande missies uit te voeren. Voor wat betreft de inzetbaarheid in het gehele geweldspectrum stelt de minister echter dat de genoemde beperkingen gevolgen hebben voor de generieke geoefendheid en dus de inzetbaarheid op korte termijn. Wat die gevolgen zijn, wordt in het jaarverslag niet toegelicht.

De toelichting van de beperkingen bij doelstelling 2 en 3 is vergelijkbaar met de toelichting van deze doelstellingen in 2015. Bij doelstelling 4 gold geen beperking.

Wij constateren dat de minister verbetering aan kan brengen in de toelichting van de beperkingen die de krijgsmacht kent om aan de inzetbaarheidsdoelstellingen te voldoen, met name door de gevolgen van beperkingen op de inzetbaarheid toe te lichten.

5.1.2 Informatievoorziening over gereedheid kan nog meer verbeteren

De minister van Defensie neemt elk jaar in de begroting op welke eenheden dat jaar operationeel gereed moeten zijn voor het behalen van de vier genoemde inzetbaarheidsdoelstellingen. Inzicht in de mate waarin Defensie erin slaagt om hieraan te voldoen is nodig voor het parlement, omdat het parlement zich niet slechts een oordeel moet kunnen vormen over het behalen van de inzetbaarheidsdoelstellingen, maar ook over de oorzaken van eventuele beperkingen daarin. Aan de andere kant kan al te grote openheid hierover het veiligheidsbelang van Nederland schaden.

Het jaarverslag geeft als vast onderdeel in de beleidsartikelen over de taakuitvoering van de Zee-, Land- en Luchtstrijdkrachten en de Marechaussee informatie over de gereedheid van de krijgsmachtonderdelen. In doelstellingenmatrices in de betreffende hoofdstukken van het jaarverslag is de gerealiseerde operationele gereedheid van de krijgsmachteenheden gemeld in relatie tot het noodzakelijke aantal operationeel gereede eenheden ('Norm OG') dat in de begroting is opgenomen. De minister heeft in 2016 deze informatie uitgebreid. Dat is op twee manieren gedaan.

1. *Inzetbaarheidsrapportages bevatten voortaan ook informatie over gereedheid*

Sinds september 2015 brengt de minister in reactie op de motie-Eijssink/Teeven jaarlijks in september naast de begroting een afzonderlijke inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van het jaar uit (septemberrapportages). Hierin gaat zij, behalve op de verwachte haalbaarheid van de inzetbaarheidsdoelstellingen, uitgebreid in op de materiële en personele gereedheid, de geoefendheid en de uit deze drie componenten voortvloeiende operationele gereedheid van de eenheden van de krijgsmacht in de eerste helft van het jaar.

In het *Jaarverslag 2016* geeft de minister in de inzetbaarheidsrapportage van bijlage 8 óók aandacht aan de gereedheid van de eenheden in het afgelopen boekjaar.

2. *Ook zicht op tijdpad voor herstel van de operationele gereedheid*

Sinds 2016 bevatten de doelstellingenmatrices naast de norm voor de operationele gereedheid (Norm OG) tevens een prognose van de *verwachte* operationele gereedheid van de eenheden, aangeduid als 'OG 2016'. De OG 2016 is voor ongeveer een kwart van de eenheden lager dan de Norm OG. In de Inzetbaarheidsrapportage 2016 van september 2016 was per eenheid tevens aangegeven in welk jaar de Norm OG verwacht werd. Door toevoeging van de OG 2016 is voor de Tweede Kamer te zien of het herstel van de operationele gereedheid van de krijgsmacht volgens de verwachting verloopt.

Dat de minister nu ook in de inzetbaarheidsrapportage van bijlage 8 ingaat op de gereedheid van de krijgsmachtonderdelen, beschouwen we als winst. Een nadeel is wel dat de informatie over de gereedheid nu op twee plaatsen in het jaarverslag gevonden moet worden: op hoofdlijnen in bijlage 8 en meer in detail bij de doelstellingenmatrices bij de beleidsartikelen. Onduidelijk is hoe de genoemde beperkingen op deze twee plaatsen samenhangen. Het is eveneens onduidelijk of de in bijlage 8 genoemde beperkingen ook invloed hebben op de in de matrices operationeel gereed gemelde eenheden.

De informatie over de gereedheid in het jaarverslag (zowel bij de begrotingsartikelen als in bijlage 8) is ook aanzienlijk beperkter dan die in de inzetbaarheidsrapportages van september. Niet alleen gaan de septemberrapportages in op elk van de drie elementen (materiële gereedheid, personele gereedheid en geoefendheid) die met elkaar de operationele gereedheid opleveren, ook geeft de minister in die rapportages informatie over *alle* eenheden. In het jaarverslag schrijft de minister daarentegen alleen beknopt over de eenheden die *niet* aan de verwachte operationele gereedheid voor 2016 hebben voldaan. De Staten-Generaal krijgen dus in het jaarverslag geen uitgebreide informatie over de gereedheid van alle eenheden in het tweede halfjaar. Dit in tegenstelling tot de informatie die de minister over het eerste halfjaar biedt. Dat in de jaarrapportage beperkter dan in september gerapporteerd wordt, lijkt vanuit overwegingen van vertrouwelijkheid met het oog op mogelijke veiligheidsrisico's onlogisch. De jaarrapportage kijkt immers terug, terwijl de septemberrapportages op basis van de gereedheid van de eerste helft van het jaar juist vooruitkijken op de haalbaarheid van de inzetbaarheidsdoelstellingen.

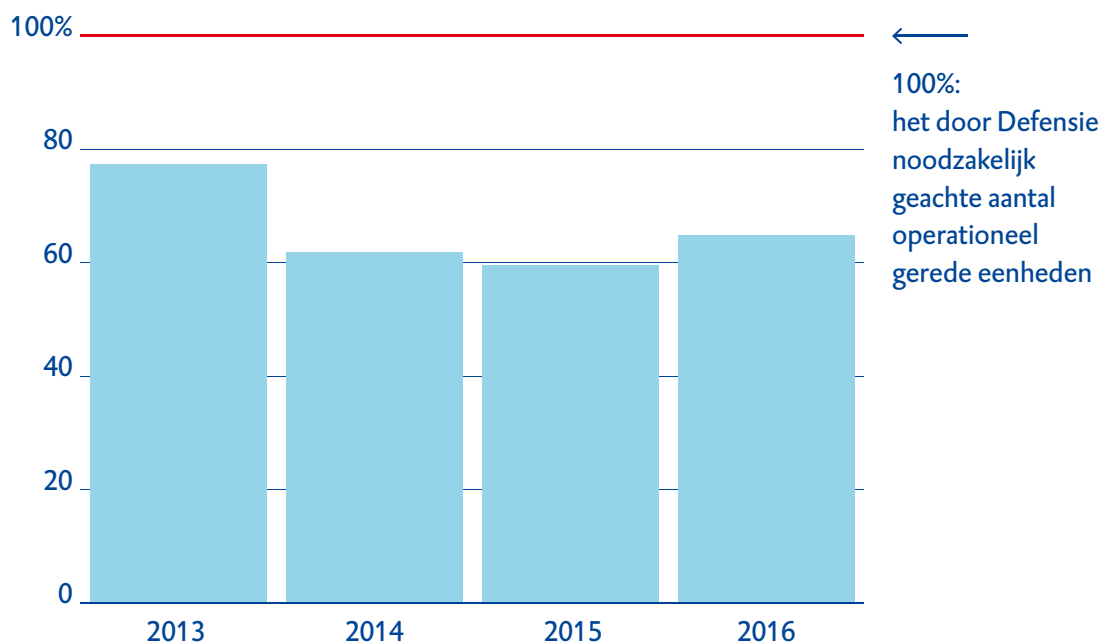
Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om de informatievoorziening over gereedheid nog meer te verbeteren. Dat kan door in het jaarverslag aan te sluiten bij de systematiek van de septemberrapportages: de informatie bij elkaar, over alle drie de elementen van operationele gereedheid en over alle eenheden.

5.1.3 Meer eenheden operationeel gereed dan in 2015

Uit het jaarverslag blijkt dat het aantal eenheden dat operationeel gereed is, hoewel nog ver onder het vereiste aantal, is gestegen ten opzichte van 2015. Uit de beleidsartikelen 2 tot en met 5 blijkt dat 46 van de 71 eenheden in 2016 voldeden aan de norm voor operationele gereedheid. Dat is een verbetering ten opzichte van 2015, toen dit er nog 44 van de 75 waren. Deze verbetering heeft zich echter alleen bij de landmacht voorgedaan. De minister licht de verbeterde resultaten van de landmacht niet nader toe in het jaarverslag.

Meer eenheden operationeel gereed in 2016



Figuur 3 Aantal operationeel gereede eenheden krijgsmacht in relatie tot het door Defensie noodzakelijk geachte aantal

Het jaarverslag laat tevens zien dat van de 25 eenheden die niet aan de Norm OG voldeden, 18 eenheden eveneens niet voldeden aan OG 2016. Dit wijst erop dat het herstel van de operationele gereedheid achterblijft bij de verwachtingen hierover ten tijde van de september-rapportage van 2016. De minister licht in de beleidsartikelen toe wat de beperkingen van de eenheden zijn die niet hebben voldaan aan de naar beneden bijgestelde norm OG voor 2016.

5.2 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in voorgaande paragrafen – beoordelen wij, mede op basis van onderzoek hiernaar door de Auditdienst Rijk, de totstandkoming van de beleidsinformatie.



Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De totstandkoming van de onderzochte onderdelen van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Defensie verliep ordelijk, is grotendeels controleerbaar, maar de uniformiteit ervan verdient nog aandacht.

Defensie streeft naar uniformiteit bij de gereedheidsmeting, maar in de praktijk is de mate van uniformiteit nog beperkt. Dat komt deels doordat de aanwijzing van de Commandant der Strijdkrachten over de operationele gereedheidsinformatie nog niet op alle punten geactualiseerd is.

De beleidsinformatie over de personele gereedheid komt bij bijna alle eenheden op dezelfde wijze tot stand, zij het alleen over de bezettingsgraad. Bij de materiële gereedheid en de geoefendheid is sprake van verschillen. Zelfs binnen een operationeel commando wordt niet overal hetzelfde geautomatiseerde rapportagesysteem gebruikt. In een aantal gevallen wordt geen geautomatiseerd systeem gebruikt, maar komt de gereedheidsinformatie tot stand op grond van het professionele oordeel van de commandant. De totstandkoming van deze oordelen is niet altijd controleerbaar (zie ook § 4.5), al zijn de gegeven toelichtingen plausibel.

Ook het bepalen van de status 'operationeel gereed' wordt binnen de krijgsmacht niet overal op dezelfde wijze uitgevoerd. Het ene operationeel commando rapporteert de organieke gereedheid, terwijl een ander de operationele gereedheid relateert aan een missieprofiel.

Op basis van het voorgaande concluderen we dat Defensie nog verbeteringen kan aanbrengen in de uniformiteit van de wijze waarop de gereedheidsinformatie tot stand komt. We verwijzen naar onze aanbeveling in § 4.5 die hierop betrekking heeft.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 25 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie volledig weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie reageerde als volgt op ons conceptrapport:

“De conclusies in uw rapport onderstrepen de stappen die Defensie in 2016 op het gebied van de bedrijfsvoering heeft gezet. Zo zijn dit jaar de langlopende onvolkomenheden op het gebied van het financieel beheer en het *Enterprise Resource Planning*-systeem (ERP) opgelost. Voorts oordeelt u positief over de verbeteringen in de logistieke keten voor reserveonderdelen en kwalificeert u de knelpunten niet langer als ‘ernstig’. De inspanningen van de defensieorganisatie worden vanzelfsprekend onverkort voortgezet.

Onvolkomenheid logistieke keten reserveonderdelen

U constateert dat het plan van aanpak ‘Verbeteren logistieke keten reserveonderdelen’⁷ en de uitvoeringsprogramma’s van de defensieonderdelen voldoende perspectief bieden om de materiële gereedheid te verbeteren. Deze aanpak is voor u aanleiding om dit niet langer als een ernstige onvolkomenheid aan te merken. Als onderdeel van het traject naar structureel herstel van de gereedheid van de krijgsmacht in 2021 heeft de verdere verbetering uiteraard onverminderd onze aandacht.

Onvolkomenheid IT-beheer

Helaas handhaaft u de continuïteit van IT als onvolkomenheid. Ik stel echter met u vast dat Defensie ook op dit terrein significante stappen heeft gezet. Het geïmproviseerd koelen van een datacentrum in 2014, dat u in dit Verantwoordingsonderzoek als voorbeeld aanhaalt, ligt inmiddels ver achter ons.

Zoals bekend, heeft Defensie extra maatregelen genomen om de continuïteit van de huidige IT-infrastructuur te garanderen. Onderdelen van de bestaande IT-infrastructuur worden tijdig aangepast of vervangen met behulp van *life cycle management*. Bij een informatie-intensieve organisatie zoals Defensie zijn calamiteiten nooit volledig uit te sluiten. De IT-processen worden daarom nauwgezet gemonitord en, waar nodig, wordt ingegrepen. Daarmee geeft Defensie invulling aan de aanpak die u voorstaat.



Onvolkomenheid informatiebeveiliging

Op grond van onderzoeken van de Auditdienst Rijk (ADR) kent u het ministerie een onvolkomenheid toe op het gebied van informatiebeveiliging. Tegelijkertijd stel ik vast dat de ADR geen formele bevinding voor informatiebeveiliging in haar samenvattend rapport over Defensie heeft opgenomen. Uit het door de ADR gedane onderzoek bleek bij één van de onderzochte systemen dat het dossier niet op orde was. Ook bleek dat Defensie nog niet alle noodzakelijke sturingsmaatregelen volgens de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) had ingericht. In beide gevallen gaat het niet om daadwerkelijke kwetsbaarheden in de informatiebeveiliging, maar om administratieve tekortkomingen. Ik teken hier bij aan dat de informatiebeveiliging bij Defensie van een hoog niveau is en blijft. Zo is het genoemde systeem wel geaccrediteerd. Het spreekt voor zich dat ook de administratieve tekortkomingen worden aangepakt.

Onvolkomenheid inkoopbeheer

Op het gebied van het inkoopbeheer merkt u op dat het aantal aanbestedingsfouten is gestegen. Defensie zal, met ondersteuning van de ADR, de oorzaken van de geconstateerde aanbestedingsfouten analyseren. De voorbereidingen hiervoor zijn al in gang gezet. Op grond van de uitkomsten zal een plan van aanpak worden opgesteld. Ook uw aanbeveling over een aanbestedingskalender neem ik over.

Onvolkomenheid autorisatiebeheer

Om de knelpunten in het autorisatiebeheer structureel op te lossen, heeft Defensie in 2013 een verbeterplan opgesteld. In 2016 is dit plan geactualiseerd. Zoals u terecht opmerkt, zijn de maatregelen grotendeels gerealiseerd. Overeenkomstig uw aanbeveling worden de resterende maatregelen uit het verbeterplan in 2017 uitgevoerd.

Aandachtspunt: informatie over personele gereedheid

Defensie onderschrijft de noodzaak om de systematiek van het meten van de gereedheid verder te verbeteren vanuit de gedachte “uniformeer waar mogelijk, differentieer en kwalificeer waar nodig”. Uniformiteit geldt voor begrippenkaders, uitgangspunten en toepassingen. Met u stel ik vast dat commandanten doorgaans zelf het beste inzicht hebben in hun eenheid. Daarom is het professionele oordeel van de commandanten, juist over kwalitatieve aspecten zoals leiderschap en moreel, van groot belang. Nog dit jaar wordt gestart met de uitwerking van uw aanbeveling. Wel wijs ik er op dat dit tijd kost. Het samenstellen van bijvoorbeeld indicatoren, die helpen om de personele gereedheid van alle militairen te bepalen, is een aanzienlijke opgave. Dit heeft alles te maken met de enorme verscheidenheid aan eenheden. Er zal derhalve sprake zijn van een gefaseerde aanpak.

Aandachtspunt: beleidsinformatie over inzetbaarheid en gereedheid

U vestigt de aandacht op de informatievoorziening over de beleidsresultaten en dat deze ten aanzien van de inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht kan worden verbeterd. Zoals u terecht constateert is dit type informatie gevoelig. Een en ander wordt op dit moment nader door de MIVD beoordeeld. Dat geldt ook voor de zogenaamde september-rapportages. U wordt hierover deze zomer nader geïnformeerd.

Tot slot

Gezamenlijk hebben wij geconcludeerd dat u een technische correctie in het financieel oordeel zult aanbrengen.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft aan dat de verdere verbetering van de materiële gereedheid onverminderd haar aandacht heeft als onderdeel van het traject naar structureel herstel van de gereedheid van de krijgsmacht in 2021. Naast de materiële gereedheid maken ook de geoefendheid en de personele gereedheid onderdeel uit van de gereedheid van de krijgsmacht. Wij zien met instemming dat de minister de noodzaak onderschrijft om het meten van de (personele) gereedheid te verbeteren. Wij hebben begrip voor de notie van de minister dat de uitwerking van onze aanbeveling tijd kost. We wijzen er echter op dat de aanbeveling niet gericht is op het ontwikkelen van indicatoren die uniform toepasbaar zijn op alle militairen, maar op indicatoren die werkelijk helpen om de beschikbaarheid en de geschiktheid van het militaire personeel in de eenheden te bepalen. Differentiatie kan dan best nodig zijn, zolang dat maar consistent en transparant is. We benadrukken verder dat wij in de afgelopen jaren al in diverse onderzoeken hebben geconstateerd dat Defensie de bruikbaarheid van de informatie over de gereedheid kan verbeteren. Daarom is het zaak dat de minister hiermee voortvarend aan de slag gaat.

Uit de reactie van de minister over verbetering van de informatie over inzetbaarheid en gereedheid maken we op dat voor de minister de gevoeligheid van deze informatie zwaar weegt. Indien de bevindingen van de MIVD aansporen tot wijzigingen in het aanbod van beleidsinformatie, raden wij de minister aan met het parlement in gesprek te gaan over hoe een balans gevonden kan worden tussen nationale veiligheid enerzijds en transparantie in de informatievoorziening over gereedheid en inzetbaarheid anderzijds.

Over de onvolkomenheid in de informatiebeveiliging stelt de minister in haar reactie dat het volgens haar niet gaat om daadwerkelijke kwetsbaarheden in de informatiebeveiliging maar om administratieve tekortkomingen. Door een onvoldoende vastlegging van de genomen beveiligingsmaatregelen kunnen wij deze stelling van de minister niet zonder meer onderschrijven. De te nemen sturingsmaatregelen zijn bedoeld om een goede informatiebeveiliging te garanderen. Het aanhouden van een adequaat dossier is bedoeld om de informatiebeveiligingsmaatregelen aantoonbaar en controleerbaar te laten zijn. Het gaat dus niet slechts om administratieve tekortkomingen maar om tekortkomingen die het ons niet goed mogelijk maken om vast te stellen of een goede informatiebeveiliging is gegarandeerd en dat de daarvoor noodzakelijke maatregelen uitgevoerd zijn.

We zien met instemming dat de minister onze aanbevelingen over inkoopbeheer en autorisatiebeheer heeft overgenomen. We zullen de onderwerpen in de komende jaren blijven volgen.

De minister constateert dat wij de onvolkomenheid in het IT-beheer in 2016 hebben gehandhaafd. Dit vloeit voort uit de opvolging van ons verantwoordingsonderzoek over 2015. Daarin hadden wij niet alleen aanbevolen om de kortetermijnmaatregelen af te ronden, maar tevens om een integraal kostenoverzicht (investerings- en additionele kosten) en een realistische planning op te stellen voor de realisatie van de nieuwe IT. De minister heeft deze aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2015 overgenomen. Aangezien er in 2016 geen zicht was op de kosten en de planning voor de realisatie van de nieuwe IT, handhaven wij de onvolkomenheid. Inzicht in kosten en planning zijn van groot belang voor de besluitvorming over zowel de korte- als de langetermijnmaatregelen om de continuïteit van de IT te waarborgen.

Ten slotte merken wij op dat wij de technische correctie waar de minister op doelt, hebben verwerkt in hoofdstuk 3: Financiële informatie.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, die in het *Financieel jaarverslag van het Rijk* zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

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

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

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

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

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

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

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

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ dan wel een ‘ernstige onvolkomenheid’. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico’s signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

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

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek vindt u op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016, onder ‘Over dit onderzoek’.

Bijlage 2

Eindnoten

- 1 Publicatie op 11 oktober 2006.
- 2 Publicatie op 10 december 2009.
- 3 Publicatie op 15 mei 2013.
- 4 In het jaarverslag noemt de minister nog een vierde hoofdtaak: een permanente aanwezigheid in het Caribisch deel van het koninkrijk. In andere publicaties van het ministerie wordt deze taak vaak als onderdeel van de eerste en de derde hoofdtaak beschouwd.
- 5 Bron: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82601NED&D1=0-16&D2=0,2&D3=I&VW=T>
- 6 De naam van het systeem is bij de Auditdienst Rijk, Defensie en de Algemene Rekenkamer bekend, maar kan vanwege de vertrouwelijkheid niet bekendgemaakt worden.
- 7 Bij de Tweede Kamer bekend als Plan van Aanpak 'Materiële Gereedheid' (Kamerstuk 34 475 X, nr. 15).

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017

