



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstreckende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 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 volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie (X). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

Vooraf	3
1 Onze conclusies	6
2 Feiten en cijfers	11
3 Financiële informatie	17
3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	17
4 Bedrijfsvoering	19
4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	19
4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering	20
4.3 Onvolkomenheden	20
4.4 Opgeloste onvolkomenheden	29
4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	33
4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	42
5 Beleidsresultaten	43
5.1 Gereedheid krijgsmacht te rooskleurig en niet uniform in beeld	43
5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	49
5.3 Extra geld modernisering krijgsmacht dekt kosten nieuwe plannen in langjarige financiële planning	51
5.4 Ook de 3e hoofdtaak is een hoofdtaak	54
6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	60
6.1 Reactie minister van Defensie	60
6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	62
Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2019	63
Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	66
Bijlage 3 – Eindnoten	69

1 Onze conclusies

Dit rapport gaat over de uitkomsten van ons onderzoek naar het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie. Dit hoofdstuk bevat de voornaamste conclusies van ons onderzoek en een leeswijzer.

De minister van Defensie investeert deze kabinetsperiode in de mensen, middelen en manieren van haar organisatie. Zij wil naar eigen zeggen met deze investeringen een langjarige, opgaande lijn inzetten naar een veelzijdige krijgsmacht die er staat wanneer dat nodig is. De minister wist in 2019 het extra geld dat zij daarvoor ontving in tegenstelling tot in 2018 grotendeels te besteden. Wij zagen bovendien dat zij de bedrijfsvoering op een aantal plekken wist te verbeteren. Toch zien wij dat de minister voor een lastige opgave staat. Zij balanceert voortdurend tussen herstel, modernisering en inzet van haar organisatie. Bovendien kwam in 2019 een aantal weerbarstige problemen aan het licht die nog geruime tijd om aandacht zullen vragen.

Tekenen van modernisering en herstel

De minister van Defensie kon in 2019 modernisering en herstel laten zien op de plekken waar zij aandacht en geld investeerde en waar de bedrijfsvoering op orde is. De minister wist het beschikbare geld in 2019 bovendien daadwerkelijk te besteden. De investeringen zijn fors toegenomen, tot meer dan € 2,5 miljard. Met deze uitgaven kon de minister nieuw materieel aanschaffen en laten instromen in de krijgsmacht. De modernisering van de krijgsmacht krijgt daarmee gestalte, al blijft aandacht voor de verwervingsketen nodig en zal het effect pas op de langere termijn echt merkbaar zijn. Het herstel van de bedrijfsvoering van het ministerie blijkt uit het feit dat wij dit jaar 2 onvolkomenheden kunnen laten vervallen. Ook dit is een positief signaal over het verbetervermogen van het Ministerie van Defensie en het herstel dat is ingezet.

Weerbarstige problemen in fundament organisatie

Tegelijkertijd zien wij dat de situatie van het Ministerie van Defensie op een aantal plekken niet verbetert of zelfs verslechtert. Bijvoorbeeld op de terreinen waar de bedrijfsvoering niet op orde is of waar onvoldoende geld beschikbaar is om problemen te verhelpen. Bovendien laat een aantal problemen zich lastig verhelpen, omdat deze een weerbarstig karakter hebben en fundamenteel zijn. Zo zullen de problemen in het vastgoed van het Ministerie van Defensie nog langjarig aandacht en investeringen vragen. Daarnaast is de vernieuwing van de ICT-infrastructuur in 2019 vertraagd door een heroverweging van het vernieuwingsprogramma. Het herstel van de operationele gereedheid verloopt verder

moeizaam en de minister moest in 2019 het geplande moment, namelijk 2021, waarop de inzetbaarheid van de krijgsmacht volledig op orde zou zijn wederom uitstellen, nu tot midden jaren 20.

Op het vlak van de bedrijfsvoering lukte het de minister om in 2019 2 onvolkomenheden te verhelpen. Het gaat om de onvolkomenheid bij de logistieke keten reserveonderdelen en die bij de informatiebeveiliging. Er is daarnaast een onvolkomenheid bij gekomen en een bestaande onvolkomenheid is uitgebreid. De onvolkomenheid bij de administratie van de centrale munitievoorraad is uitgebreid, omdat wij zagen dat dezelfde problemen die bestaan bij de centrale voorraad ook bij de decentrale voorraden munitie te zien zijn. De nieuwe onvolkomenheid ligt op het vlak van het autorisatiebeheer. Wij lieten daar in 2017 een soortgelijke onvolkomenheid vervallen.

Tot slot keert in dit verantwoordingsonderzoek een thema terug waar wij de afgelopen 15 jaar met regelmaat aandacht voor vroegen: de kwaliteit van de informatie over de gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht. Deze informatie vormt de kern van de sturing en verantwoording door de minister van Defensie, binnen haar eigen organisatie en aan het parlement. Ook in dit fundamentele proces kunnen en moeten de komende jaren verbeteringen plaatsvinden. En ook dit zal een zaak van de lange adem zijn.

Onze conclusie luidt dat de minister van Defensie in 2019 stappen heeft gezet richting de modernisering en het herstel van de krijgsmacht. Tegelijkertijd zal het nog jarenlang grote inspanningen en investeringen vragen om de problematiek aan het fundament van de organisatie te verhelpen. De minister kondigde aan dat zij later in 2020 een defensievisie zal uitbrengen, waarin zij vooruitkijkt naar hoe zij voor de komende 15 jaar het herstel en de modernisering van het Ministerie van Defensie wil vormgeven. Welke weg zij daarbij ook kiest, wij herhalen onze boodschap van eerdere jaren dat een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van iedere defensievisie is dat de bedrijfsvoering op orde is.

Onvolkomenheden en risico's in de bedrijfsvoering

De minister kampt nog steeds met een aantal onvolkomenheden en wij zien enkele risico's in de bedrijfsvoering. Hier gaan wij daar kort op in; in hoofdstuk 4 worden de onvolkomenheden en risico's uitgebreider besproken. In hoofdstuk 5 gaan we in op enkele andere bevindingen.

Heroverweging programma GrIT gestart, meer geld voor bestaande IT

De staatssecretaris van Defensie besloot in het voorjaar van 2019 om het IT-vernieuwingsprogramma Grensverleggende IT (GrIT) te heroverwegen. Dit omdat binnen en buiten het Ministerie van Defensie belangrijke kanttekeningen werden geplaatst bij haar plannen. De heroverweging betekent dat de aanbesteding van GrIT is uitgesteld en dat zij langer zal

moeten steunen op de bestaande IT-voorzieningen. De staatssecretaris moet om het programma GrIT goed te kunnen sturen, de totale kosten, planning en personele capaciteit ervan opnieuw in beeld brengen. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Inkoopbeheer behoeft nog steeds verbetering

In 2019 heeft de minister activiteiten uitgevoerd om het inkoopbeheer verder te verbeteren. Inmiddels worden aanbestedingskalenders opgesteld en actief toegepast. Er is sprake van 1 contractenregister dat steeds vollediger wordt. Desondanks constateren wij dat het inkoopbeheer nog onvoldoende functioneert. De door ons geconstateerde tekortkomingen uit 2017 en 2018 zijn nog niet voldoende opgelost. Beheersmaatregelen, die nodig zijn om doelmatig en rechtmatig in te kopen, werken in de praktijk nog onvoldoende.

Administratie centrale voorraad en decentrale voorraad munitie niet op orde

Wij constateren dat de tekortkomingen in de administratie van de centrale voorraad munitie nog niet zijn opgelost. De medewerkers voeren de regels en procedures niet correct uit. Hiernaast hebben wij in 2019 ook soortgelijke tekortkomingen geconstateerd in de administraties van de decentrale voorraden munitie.

Vastgoedmanagement niet op orde

Wij constateren dat de minister van Defensie nog steeds onvoldoende inzicht heeft in de stand van het beheer en onderhoud van het vastgoed. Daardoor kan de minister de achterstanden in het beheer en onderhoud nog niet adequaat en met de juiste prioritering aanpakken. Tevens ontbreekt financiële dekking voor het revitaliseringsprogramma van de vastgoedportefeuille. Wij beoordelen het ontbreken van inzicht en overzicht in de totale vastgoedportefeuille in combinatie met de tekortkomingen in de processen van vastgoedmanagement wederom als een onvolkomenheid.

Autorisatiebeheer materieel/logistieke en IT-systemen niet volledig op orde

In de materieel/logistieke IT-systemen heeft het ministerie nog niet bepaald welke rechten gebruikers op grond van hun functie of mandaat mogen hebben. Hierdoor is het lastig te beoordelen of ze de verkregen rechten die zij uitoefenen, terecht hebben verkregen. Ook hebben beheerders van de personele IT-systemen te ruime bevoegdheden. Wij beoordelen dit als een onvolkomenheid.

Logistieke keten reserveonderdelen verbeterd, materiële gereedheid heeft nog aandacht nodig

De logistieke keten reserveonderdelen vormde de afgelopen jaren een belangrijk knelpunt voor de materiële gereedheid van de vaartuigen, voertuigen en vliegtuigen van het Ministerie van Defensie. De minister van Defensie heeft de onvolkomenheid in de logistieke keten weten op te heffen. Dit heeft echter nog niet geleid tot een verbetering van de materiële gereedheid.

Informatiebeveiliging verbeterd, centrale sturing op incidentmanagement nog te optimaliseren

Wij hebben vastgesteld dat de minister van Defensie in 2019 de aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 heeft opgevolgd. Wij constateren dat over 2019 op alle aandachtsgebieden de risico's worden beheerst. De onvolkomenheid op het gebied van de informatiebeveiliging vervalt daarom.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van Defensie en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven. Ook presenteren we hier enige andere cijfers die voor ons oordeel van belang zijn. In dit hoofdstuk staan een aantal feiten en cijfers die indicatief zijn voor de problemen in de bedrijfsvoering, die wij in hoofdstuk 4 bespreken.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. In 2019 zijn er 5 onvolkomenheden geconstateerd: in het IT-beheer, het inkoopbeheer, de administratie centrale en decentrale voorraad munitie, het vastgoedmanagement en het autorisatiebeheer. Dat is één onvolkomenheid minder dan in 2018. De bedrijfsvoering binnen deze onvolkomenheden is op enkele punten wel verbeterd. In dit hoofdstuk staan naast de (opgeloste) onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering. Zo vragen wij aandacht voor de verbetering van de verwervingsketen en voor het lifecycle management.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de beleidsinformatie, naar de 3e hoofdtak van het Ministerie van Defensie en naar de modernisering van de krijgsmacht. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie is opgenomen over het gevoerde beleid.

- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin staat de integrale reactie die we op 29 april 2020 ontvingen van de minister van Defensie. De minister geeft in haar reactie aan dat zij vrijwel al onze aanbevelingen overneemt. De minister neemt aanbevelingen niet over voor het verlagen van de aanbestedingsgrens bij objectieve leverancierskeuze en het meewegen van *alle* ondersteunende eenheden en materiaal bij het rapporteren over capaciteiten. De minister geeft tevens aan dat realisatie van een deel van de aanbevelingen een meerjarige inspanning vergt. In ons nawoord reageren wij hierop.

2 Feiten en cijfers

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

De uitgaven van het Ministerie van Defensie beslaan 4,36% van de totale rijksuitgaven over 2019.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 10.719,5 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 12.750,7 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 406,4 miljoen.

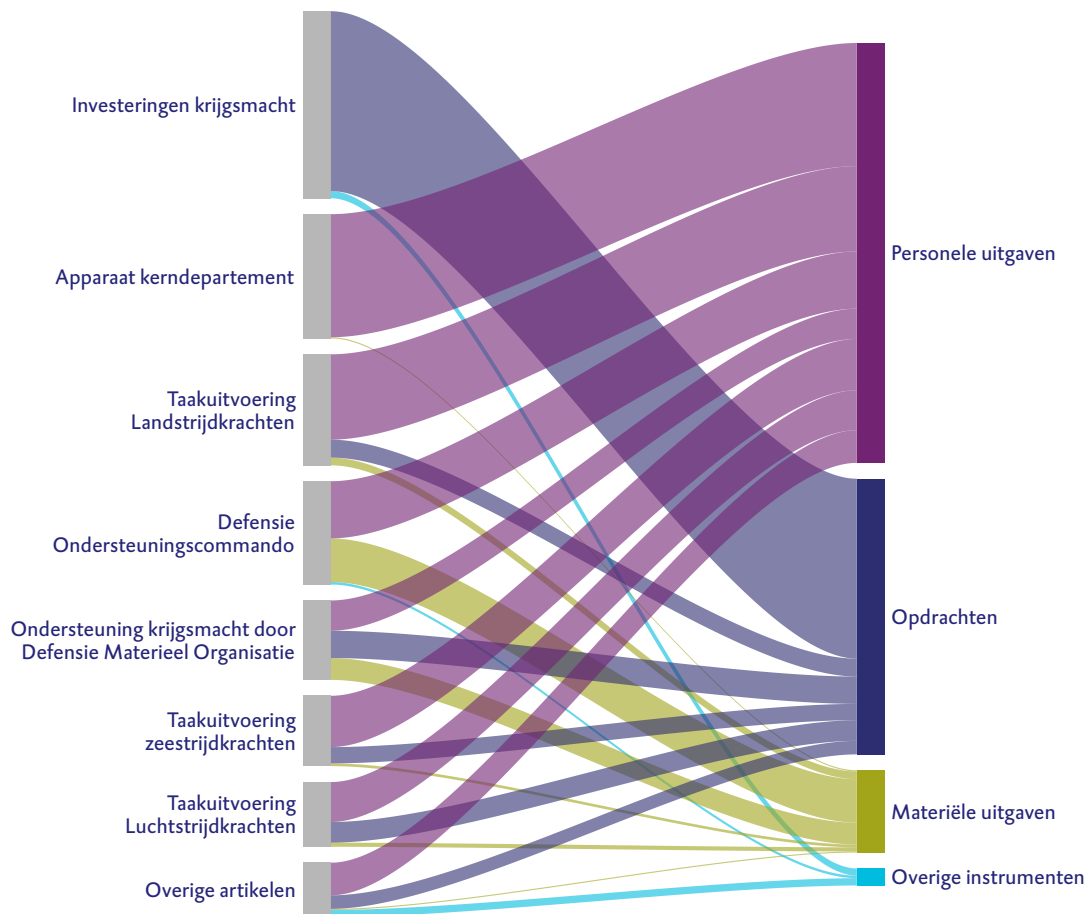
Tabel 1 Ministerie van Defensie (X) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte

	2017	2018	2019
Verplichtingen	9.313,2	11.958,4	12.750,7
Uitgaven	8.538,9	9.416,9	10.719,5
Ontvangsten	377,6	664,4	406,4
Fte's	55.596	56.470	58.021

Uitgaven en verplichtingen over 2019

Het Ministerie van Defensie heeft in 2019 op bijna alle beleidsartikelen meer geld uitgegeven dan in 2018. De totale uitgaven over 2019 zijn gestegen met € 1,3 miljard. De grootste stijging doet zich voor op het artikel Investerings. Daar is bijna € 800 miljoen meer uitgegeven dan in 2018. Daarnaast is het Ministerie van Defensie voor ruim € 4 miljard aan verplichtingen aangegaan voor toekomstige investeringen.

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van Defensie zijn uitgaven aan personeel



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van Defensie in 2019

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

Onderbesteding investeringen in 2019 maar meer uitgegeven dan in 2018

In 2019 gaf het Ministerie van Defensie bijna € 800 miljoen meer uit aan investeringen dan in het jaar daarvoor: in totaal circa € 2,5 miljard. Desondanks vielen de uitgaven voor investeringen over 2019 ruim € 300 miljoen lager uit dan begroot. Wel is de minister van Defensie in 2019 voor € 467 miljoen meer verplichtingen voor investeringen aangegaan dan in 2018.

Tabel 2 laat zien hoe het budget voor investeringen (beleidsartikel 6) zich heeft ontwikkeld voor het begrotingsjaar 2019.

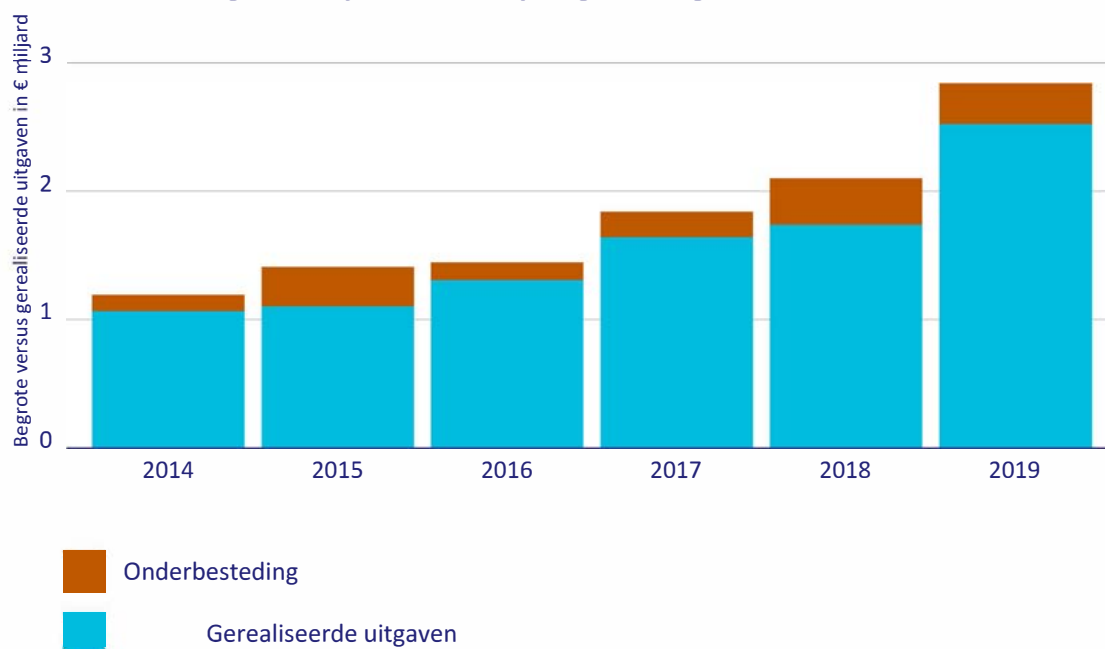
Tabel 2 Ontwikkeling begrotingsbedragen Investerings Ministerie van Defensie 2019

Begrotingsmoment	Begroot bedrag in miljoenen €
Ontwerpbegroting 2019	2.840,0
1e suppletoire wet 2019	2.859,2
2e suppletoire wet 2019	2.680,6

De minister van Defensie heeft in 2019 aangegeven dat zij in de periode 2019-2021 jaarlijks € 300 miljoen aan budget zal doorschuiven. Dit doorgeschoven budget komt weer op de begroting in de jaren 2022-2024.

Figuur 2 laat zien dat de minister van Defensie al vanaf 2014 het jaarlijkse beschikbare budget voor investeringen niet geheel besteedt. Dit kan een symptoom zijn van een onvoldoende functionerende bedrijfsvoering en daarmee een risico vormen voor het moderniseren van de krijgsmacht. In § 4.5.1 gaan we nader op dit risico in.

Gerealiseerde uitgaven blijven achter op begrote uitgaven



Gerealiseerde uitgaven + onderbesteding = begrote uitgaven

Figuur 2 Onderbesteding door de jaren heen

Extra budget voor modernisering krijgsmacht

De minister van Defensie krijgt over de periode 2018-2033 extra budget om de krijgsmacht te moderniseren. Dit budget maakt deel uit van de intensiveringen van het kabinet-Rutte III en is bedoeld voor zowel de vervanging als de vernieuwing van groot materieel. In 2019 werd de begroting van de minister van Defensie hiertoe met € 725 miljoen opgehoogd. In § 5.3 gaan we nader in op de vraag waar het extra budget voor wordt ingezet en hoe het parlement de uitvoering van de investeringsplannen kan volgen en controleren.

Intensiveringen zijn 12% van de begroting



Figuur 3 Intensiveringen 2019 ten opzichte van de totale begroting

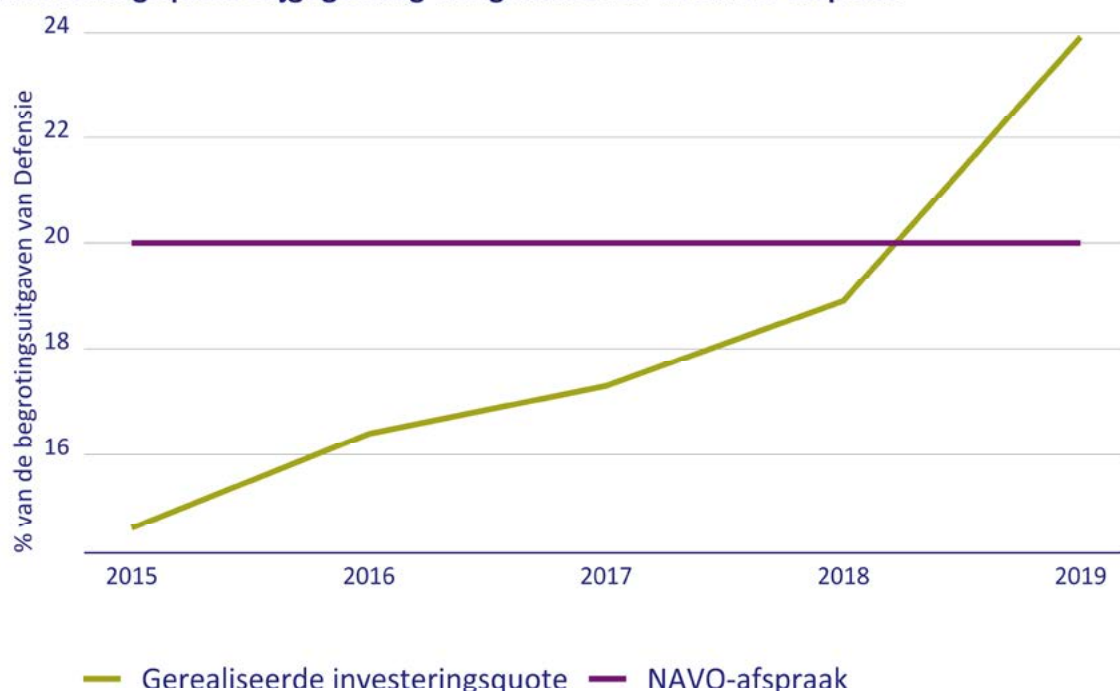
Minister van Defensie boekt voortgang bij voldoen aan NAVO-afspraken voor defensie-uitgaven

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 2019 nog onder, maar weer wat minder dan de jaren daarvoor. Bij een geschat bbp van € 757,5 miljard¹ voor 2019 bedroegen de defensie-uitgaven in 2019 1,42% van het bbp tegen 1,26% in 2018.

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 2019 kwam deze zogenoemde 'investeringsquote' uit op 23,9%.

De investeringsquote komt daarmee in 2019 voor het eerst sinds 2009 weer boven de afgesproken 20% en voldoet daarmee aan de NAVO-afspraken (zie figuur 4).

Investeringsquote stijgt gestaag en ligt nu boven de NAVO-afspraken



Figuur 4 Investeringsquote Defensie

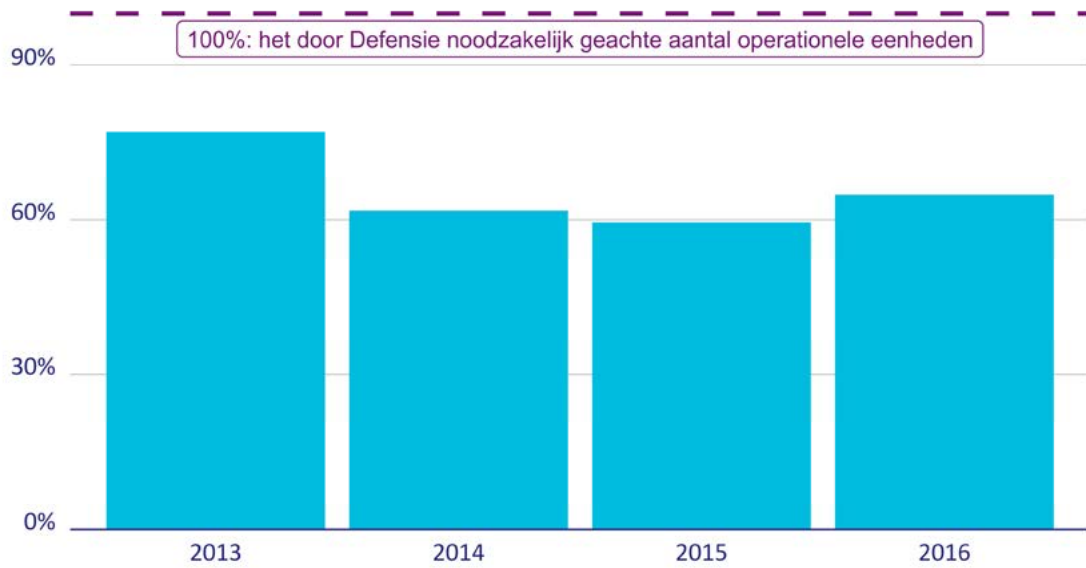
Sinds 2015 stuurt de minister van Defensie zelf op een voortschrijdend 5-jaars gemiddelde voor de investeringsquote. De gemiddelde investeringsquote is over 2015-2019 op 18,2% uitgekomen en is daarmee hoger dan de 15,3% over de jaren 2014-2018.

Gereedheid krijgsmacht heeft dalende trend in periode 2013-2016

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. Figuur 5 geeft de gereedheid weer van de eenheden van de krijgsmacht van 2013 tot en met 2016.

Wij geven hier een beeld tot en met 2016, omdat de minister van Defensie de gereedheid van de krijgsmacht vanaf 2017 als vertrouwelijke informatie heeft bestempeld. In de vertrouwelijke bijlage bij dit rapport geven we de ontwikkeling van de gereedheid van de krijgsmacht weer van 2017 tot en met 2019.

Operationele gereedheid krijgsmacht langjarig onder de norm



Figuur 5 Aantal operationeel gereede eenheden krijgsmacht in relatie tot het door het Ministerie van Defensie noodzakelijk geachte aantal

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van 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 bestuurlijk 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 het coronavirus 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 betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Maar door ook 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 in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020.

Daarnaast hebben we geen fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* 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 (X) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie is opgenomen omvat in totaal € 42 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2 en 3. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 64,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 4, 5 en 7. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4 Bedrijfsvoering

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

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Aanpak onvolkomenheden geeft gemengd beeld

De minister heeft in 2019 de bedrijfsvoering op enkele punten verbeterd, maar wij zien daarnaast dat de minister de bedrijfsvoering nog niet geheel op orde heeft. De minister heeft in 2019 2 eerder door ons geconstateerde onvolkomenheden weten op te lossen. De laatste problemen in de informatiebeveiliging die we in 2018 nog zagen, betroffen het afronden van de accreditaties van kritieke systemen. De minister heeft deze afronding in 2019 gedaan. Daarmee achten wij de onvolkomenheid opgelost. Bij de logistieke keten reserveonderdelen is opnieuw vooruitgang geboekt in het op orde krijgen van de voorziening van reserveonderdelen. Dit ondanks het voorbehoud van de minister voor wat betreft de opvolging van onze aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek 2018 wegens personeelsgebrek. De minister heeft in de afgelopen jaren voldoende actie genomen om de onvolkomenheid op te lossen.

We zien in de bedrijfsvoering dat een aantal problemen al jaren speelt. Het schort aan de uitvoering van de gemaakte plannen, waardoor de vooruitgang gering is. Het oplossen van de al langer spelende problemen bij het munitiebeheer en het inkoopbeheer heeft aandacht gekregen. Tegelijkertijd zien we dat deze aandacht nog niet heeft geleid tot een adequate werking van het munitiebeheer en inkoopbeheer. Ook heeft de minister in 2019 weinig vooruitgang geboekt in de uitvoering van de plannen rond de eerder door ons geconstateerde onvolkomenheden in de vernieuwing van de IT-infrastructuur en het herstel van het vastgoed. Ten slotte hebben we ook een nieuwe onvolkomenheid geconstateerd in de werking van het autorisatiebeheer: medewerkers hebben te ruime bevoegdheden om wijzigingen aan te brengen in geautomatiseerde systemen en gebruikersrechten liggen niet bij de juiste functionaris.

Verbetering bedrijfsvoering zaak van lange adem

Evenals vorig jaar verhindert een tekort aan gespecialiseerd personeel dat de minister grote vooruitgang boekt in het op orde krijgen van de hiervoor geschetste problemen in de bedrijfsvoering. Daarnaast blijkt dat er voor bepaalde plannen onvoldoende financiële dekking is, terwijl er vooralsnog geen alternatief plan beschikbaar is. Ook dat belemmert de vooruitgang.

De minister moet werken aan het herstel en de modernisering van de krijgsmacht. Dat vraagt om het maken van keuzes. Welke keuze daarbinnen ook gemaakt wordt, het op orde brengen en houden van de bedrijfsvoering is een belangrijke voorwaarde om de gemaakte keuze tot een succes te maken.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.

Tabel 3 Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie (X)

Onderwerp	2017	2018	2019
IT-beheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Logistieke keten reserveonderdelen	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Inkoopbeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Administratie centrale en decentrale voorraad munitie	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Vastgoedmanagement		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Autorisatiebeheer			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Heroverweging programma GrIT gestart, nog geen zicht op kosten, planning en benodigd personeel.

Veel activiteiten in de inzet en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie steunen op de IT-voorzieningen. De minister van Defensie heeft in 2016 een traject in gang gezet om de IT-infrastructuur te vernieuwen, het programma *Grensverleggende IT* (GrIT). De staatssecretaris verwachtte de aanbesteding van GrIT in het voorjaar van 2019 te voltooien, zodat de vernieuwing in gang kon worden gezet. Zij kwam daar echter op terug nadat er begin 2019 binnen en buiten het Ministerie van Defensie belangrijke kanttekeningen

werden geplaatst bij de plannen, bijvoorbeeld door het bureau ICT-toetsing (BIT). Sindsdien heroverweegt zij het programma GrIT. Bij de afronding van ons onderzoek in april 2020 was deze heroverweging nog niet afgerond. Het stoppen met of vertragen van IT-vernieuwingsprojecten brengt risico's met zich mee, vooral als er te weinig aandacht is voor de continuïteit van bestaande systemen. Of en hoe de minister van Defensie is omgegaan met dit continuïteitsrisico, is door ons onderzocht en wordt beschreven in § 4.5.2 en § 4.5.3.

De heroverweging betekent dat het Ministerie van Defensie langer zal moeten steunen op de bestaande IT-voorzieningen. Het Joint IV Commando (JIVC) heeft in het project *Delta GrIT* in kaart gebracht wat hiervan de technische, functionele en financiële gevolgen zijn. Op grond van dit project heeft de staatssecretaris aan JIVC geld beschikbaar gesteld voor de bestaande IT-voorzieningen uit het budget van het programma GrIT.

Wij vinden het positief dat de staatssecretaris aandacht heeft voor de bestaande IT-voorzieningen, nu de vernieuwing langer op zich laat wachten. Mocht de staatssecretaris besluiten het programma toch door te zetten of in een aangepaste vorm door te zetten, dan zal zij om het programma GrIT goed te kunnen aansturen de totale kosten, planning en personele capaciteit ervan opnieuw in beeld moeten brengen. Wij hebben sinds 2017 gewezen op het belang van deze informatie voor zowel de staatssecretaris als voor de Kamer. Omdat hiervan ook in 2019 geen duidelijk beeld was handhaven wij de onvolkomenheid over 2019.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan om een businesscase met een meerjarige kosten-batenanalyse van het programma GrIT op te stellen, inclusief de totale kosten, de planning en de benodigde personele capaciteit.

4.3.2 Inkoopbeheer behoeft op veel punten nog verbetering

Ook in 2019 functioneerde het inkoopbeheer bij het Ministerie van Defensie nog onvoldoende. De door ons geconstateerde tekortkomingen uit 2017 en 2018 werden in het afgelopen jaar nog onvoldoende opgelost. Wel heeft de minister een aanbestedingskalender opgesteld en toegepast en is het contractenregister verbeterd.

Bevindingen

Beheersmaatregelen, die nodig zijn om doelmatig en rechtmatig in te kopen, werkten in de praktijk nog onvoldoende. Het betreft onder meer de aanbestedingskalender, het contractenregister en het uitvoeren van analyses op inkoopuitgaven (zogenoeten 'spend-analyses'). Wel zien wij verbetering bij een aantal interne beheersmaatregelen ten opzichte van 2018. Zo wordt de aanbestedingskalender nu opgesteld en actief toegepast. Verder is er sprake van 1 contractenregister dat steeds vollediger is.

Tegelijkertijd constateren wij dat nog niet alle belangrijke interne beheersingsmaatregelen afdoende zijn geïmplementeerd en/of adequaat functioneren:

- Alle inkooppunten van Defensie hebben een aanbestedingskalender die periodiek wordt geactualiseerd. De aanbestedingskalender wordt echter nog niet gebruikt om soortgelijke inkoopbehoeften samen te voegen om 1 aanbesteding uit te voeren.
- Het ministerie heeft een centraal contractenregister waarin de initiële looptijd inclusief de optie jaren van verlenging en de hernieuwingsdatum per contract tijdig worden opgenomen. De volledigheid van het contractenregister is echter nog niet geborgd. Er zijn nog contracten die niet in het centrale contractenregister worden vastgelegd.
- Hoewel het ministerie verschillende acties heeft ondernomen voor het uitvoeren van spendanalyses, voldoet het huidige spendoverzicht niet aan de rijksbrede vereisten. Hierdoor is het signaleren van potentiële rechtmatigheidsrisico's (achteraf) zoals splitsingsrisico's of aanschaffen buiten de afgesloten overeenkomsten niet afgedekt.
- In 2019 is het gebruik van de escalatieprocedure verder toegenomen. In 2019 zijn er 35 dossiers aangeboden voor de escalatieprocedure (in 2018 waren dit 18 dossiers en in 2017 12 dossiers). Van deze 35 dossiers hebben 29 dossiers ad € 55 miljoen betrekking op 2019 en de andere 6 dossiers ad € 7,8 miljoen hebben betrekking op 2020. Het bedrag van € 55 miljoen is onrechtmatig. De escalatieprocedure wordt niet meer als een uitzonderingsinstrument gebruikt.
- Het Ministerie van Defensie blijft een hogere grens voor de motivatie van objectieve leverancierskeuze hanteren (€ 50.000 in plaats van € 33.001) dan de grens die is vastgelegd in het rijksbrede 'Afsprakenpakket Inkoopproblematiek', vooruitlopend op verwerking daarvan in het nieuwe rijksbrede beleidskader. Het blijft ongewis of en wanneer de grens wordt aangepast. Hierdoor voldoet het ministerie al een aantal jaren niet aan de rijksbrede afspraken.
- In 2019 heeft het ministerie voor € 59 miljoen verlengingen op onrechtmatige overeenkomsten gepleegd, die onder het Dynamische Aankoopstelsel inzake ICT-inhuur (DAS ICT-inhuur) waren afgesloten.
- Het Ministerie van Defensie gebruikt een inkoopapplicatie waarin een functionaliteit voor een digitale kluis is opgenomen, waarmee het proces van ontvangen en openen van inschrijvingen bij een aanbestedingsprocedure gedigitaliseerd wordt ondersteund. De inkoopapplicatie is door een externe leverancier ontwikkeld en wordt door deze leverancier onderhouden en beschikbaar gehouden. Onze aanbeveling voor het maken van afspraken met de externe leverancier over een *right to audit* en een *assurance-rapport*, is nog niet opgevolgd. Het ministerie dient de gemaakte afspraken met de leverancier nog te formaliseren.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om:

- de huidige aanbestedingskalender te gebruiken om soortgelijke inkoopbehoeften samen te voegen om 1 aanbesteding uit te voeren;
- er zorg voor te dragen dat alle contracten in het contractenregister worden opgenomen;
- te zorgen voor een spendanalyse waarmee de rechtmatigheid van inkopen achteraf getoetst kan worden, zodat potentiële risico's gemitigeerd kunnen worden;
- te voldoen aan het nu geldende 'Afsprakenpakket Inkoopproblematiek' bij de objectieve leverancierskeuze;
- de escalatieprocedure in uiterste gevallen te gebruiken. Hierbij is van belang om over 2019 een diepgaande oorzakenanalyse uit te voeren op escalatiedossiers om te achterhalen wat de reden is dat het aantal dossiers blijft toenemen;
- formele afspraken voor een *right to audit* en voor een *assurance*-rapport met de leverancier van de inkoopapplicatie te maken.

4.3.3 Administratie centrale voorraad en decentrale voorraad munitie niet op orde

Wij constateren dat de tekortkomingen in de administratie van de centrale voorraad munitie nog niet zijn opgelost, ondanks een uitgevoerd verbeterplan. Daarnaast hebben wij in 2019 ook gebreken geconstateerd in de administraties van de decentrale voorraden munitie.

Het munitiebeheer als onderdeel van het materieelbeheer dient in algemene zin te voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en betrouwbaarheid. Een onbetrouwbaar voorraadbeheer kan leiden tot financiële gevolgen (bijvoorbeeld bij verlies, diefstal of vermissing) en/of kan gevolgen hebben voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. Ook kan dat tot risico's leiden voor de bruikbaarheid van de goederen (goede opslagcondities, incurante voorraden) en het niet tijdig en/of te weinig bestellen van nieuwe munitie. Ook vanuit veiligheidsoptiek kan het verkeerd gebruik van munitie een groot risico opleveren.

Het Defensie Munitiebedrijf is verantwoordelijk voor de veilige en tijdige levering van veilige munitie aan de operationele commando's. Daartoe beheert het bedrijf de centrale munitiemagazijncomplexen in Veenhuizen, Ruinen, Staphorst, Coevorden, Alphen en Bergen Loheide. Voor de decentrale voorraad munitie geldt dat er 47 opslaglocaties binnen het Ministerie van Defensie zijn. 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.

Bevindingen

Het Defensie Munitiebedrijf heeft in 2019 een verbeterplan opgesteld voor de centrale voorraad munitie en heeft alle verbeterpunten in opzet voortvarend opgepakt. Ook voor het beheer van de decentrale voorraad munitie hebben de desbetreffende Defensieonderdelen verbeterplannen opgesteld. Enkele tekortkomingen zijn daadwerkelijk opgelost zoals die van de munitiesoorten die niet samen opgeslagen mogen worden en van het proces rondom werkorders (opdrachten om munitie te bewerken).

We zien dat de verbetermaatregelen voor de centrale voorraad munitie in opzet adequaat zijn, maar dat de magazijnen en de magazijnadministratie nog niet op alle terreinen volgens de (nieuwe) regels en procedures werken. Daardoor zien we net als in voorgaande jaren voor 2019 tekortkomingen op het gebied van inventarisaties, afwikkeling van de geconstateerde verschillen, voorraadaanpassingen in het voorraadadministratiesysteem en langdurig openstaande orders (zogenoemde advanced shipment notices) die niet zijn afgedaan.

Wij constateren over 2019 vergelijkbare gebreken in het beheer van de decentrale voorraad munitie. Deze gebreken hebben onder andere betrekking op het niet kunnen vaststellen van de rechtmatigheid van voorraadaanpassingen, het ontbreken van milieuvergunningen, fysieke en administratieve voorraadverschillen en inventarisaties. Uit ons onderzoek blijkt dat adequate regelgeving voorhanden is, maar dat medewerkers de regelgeving niet altijd kennen of de voorgeschreven werkzaamheden niet of niet correct uitvoeren.

Overigens blijken de tekortkomingen bij de inventarisaties ook uit de eigen evaluaties met de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) van de munitiebeheerders. Op deze tekortkomingen wordt niet altijd actie ondernomen door de munitiebeheerders. Ook is er geen actieve sturing hierop door de minister. Daarnaast ontbreekt ook een structurele tweedelijnscontrole.

In vervolg op onze aanbeveling van vorig jaar, tot slot, merken wij op dat door Defensie geen recente analyse is uitgevoerd voor het openhouden van locatie Ruinen. De laatste analyse dateert uit 2018. Bij deze analyse is niet expliciet ingegaan wat het openhouden van locatie Ruinen betekent voor de capaciteit en het toezicht. Overigens zijn er medewerkers van de locatie Veenhuizen overgeplaatst naar locatie Ruinen waarmee de personele capaciteit in Ruinen is verbeterd.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om:

- de verbetermaatregelen uit de (nieuwe) verbeterplannen te implementeren en de werking hiervan te borgen;

- de munitiebeheerders van de centrale en decentrale voorraden conform de regelgeving te laten handelen en volgens de vigerende procedures en instructies te laten werken;
- actief de tekortkomingen uit de *self assessments* MKM te analyseren en hierop gerichte beheersmaatregelen te treffen en hier toezicht op te houden.

4.3.4 Vastgoedmanagement nog niet op orde

Over 2019 heeft de minister het inzicht in de staat van het vastgoed en de aansturing van het vastgoedmanagement niet veel verbeterd.

Het Ministerie van Defensie beschikt over een grote en veelzijdige vastgoedportefeuille, variërend van legeringsgebouwen, oefenterreinen en kantoren tot munitiedepots en vliegvelden. Het betreft eind 2019 circa 11.000 gebouwen met totaal circa 5,9 miljoen m² vloeroppervlakte en circa 35.000 hectare aan (oefen)terreinen. De vervangingswaarde van de Defensieportefeuille bedroeg ultimo 2018 € 20 miljard. Cijfers voor 2019 heeft het Ministerie van Defensie niet beschikbaar.

De brede vastgoedportefeuille is een voorwaarde voor een goed functionerende krijgsmacht; een veilige werk- en leefomgeving is essentieel voor de inzetbaarheid van mensen en materieel.

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) onderhoudt als opdrachtnemer het vastgoed van het Ministerie van Defensie. Het Ministerie van Defensie moet als opdrachtgever aan het RVB budget ter beschikking stellen, zodat het RVB onderhoud kan plegen.

Inzicht in de staat van het onderhoud van het Defensievastgoed is niet veel verbeterd

We constateren dat de minister in 2019 nieuwe initiatieven heeft genomen om het inzicht in de staat van het onderhoud van het Defensievastgoed te verbeteren. De doelstellingen zijn nog niet volledig gerealiseerd. Daarmee heeft de minister van Defensie nog steeds geen volledig inzicht in de staat van het vastgoed. Verder is het aantal bouwkundige inspecties lager dan het jaar 2018. Het RVB slaagt erin voor slechts de helft van de wettelijke keuringen waarvoor de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het wettelijk gezag is, aan de norm te voldoen.

Problemen in de aansturing van vastgoedbeheer niet opgelost

Wij wijzen de minister van Defensie al een aantal jaar op het belang van goede processen om het vastgoed te beheren. Ook in 2019 zien wij tekortkomingen in het proces van vastgoedsturing. Dit blijkt onder meer uit de evaluatie van het opdrachtgever-opdrachtnemersconvenant tussen het Ministerie van Defensie en het RVB. Deze evaluatie is in opdracht van de commandant van het Defensie Ondersteuningscommando en de directeur-generaal van het RVB uitgevoerd door 2 medewerkers van het Ministerie van Defensie en het RVB. De evaluatie concludeert dat de sturing van het Ministerie van Defensie van het

RVB vooral financieel gericht is en nauwelijks gericht op resultaten. Daarnaast kan het RVB als opdrachtnemer voor onderhoud van het vastgoed de vraag vanuit het Ministerie van Defensie volgens die evaluatie niet aan. Verder is de communicatie met het Ministerie van Defensie voor het RVB niet optimaal; dit geldt ook voor de informatievoorziening door het RVB aan het Ministerie van Defensie. Ten slotte was het plan voor duidelijker beleggen van taken en verantwoordelijkheden in 2019 nog niet gereed.

De afgelopen jaren ontbrak het bij het Ministerie van Defensie aan een organisatieonderdeel waar de werkzaamheden op de individuele vastgoedobjecten moeten worden aangestuurd: het zogenaamd 'tactisch niveau'. Daardoor was sprake van een kloof tussen beleid op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau. Het tactisch vastgoedmanagement bij het Ministerie van Defensie is met het aannemen van nieuw personeel ingericht en actief. De resultaten van deze aanpassing van het vastgoedmanagement zouden gaandeweg 2020 zichtbaar moeten worden in een betere opdrachtverlening aan het RVB.

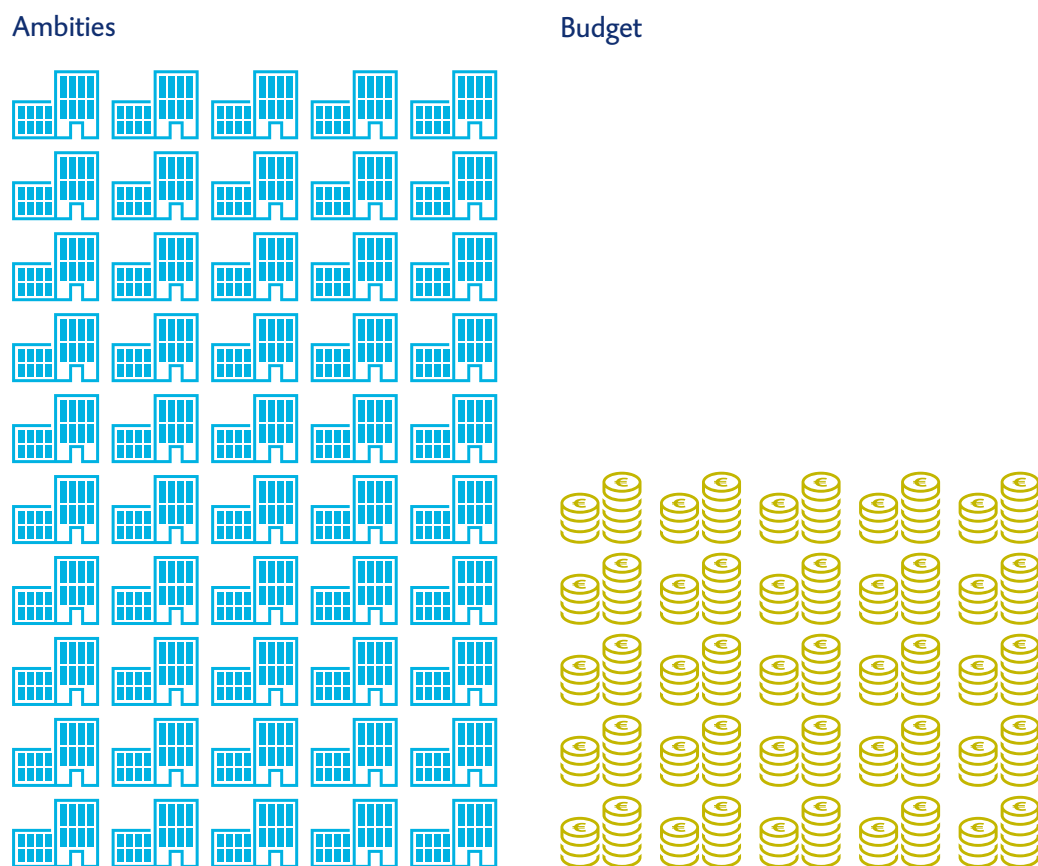
Het onderhoudsbudget is ontoereikend en wordt vooral ingezet om storingen te verhelpen

We constateren dat voor het defensievastgoed al jarenlang onvoldoende budget en onvoldoende capaciteit beschikbaar is. Het budget voor onderhoud wordt net als in 2018 ook in 2019 vooral ingezet om storingen te verhelpen, terwijl dat budget daar niet voor bedoeld is. Dit gaat ten koste van het preventieve onderhoud. Het gevolg is dat ook het achterstallige onderhoud onvoldoende wordt weggewerkt. Wij verwijzen in dit kader naar ons onderzoek *Vastgoed Defensie* uit 2015, waarin wij de minister van Defensie hebben gewezen op het risico dat een lager niveau van onderhoud kan leiden tot extra kosten in de toekomst. Dat toen geschetste risico wordt nu werkelijkheid.

Financiële dekking ontbreekt om de huidige vastgoedportefeuille in de toekomst op orde te krijgen

De minister van Defensie heeft in 2019 een revitaliseringsprogramma voor het vastgoed opgesteld. Dit programma heeft als doel de huidige vastgoedportefeuille voor de komende decennia toekomstbestendig, duurzaam, structureel betaalbaar en in overeenstemming met wet- en regelgeving te maken. Het voorgestelde revitaliseringsprogramma heeft echter een financieel tekort ten opzichte van het beschikbare budget van € 220-280 miljoen per jaar voor de komende 15 tot 20 jaar. Financiële dekking voor dit verschil is er niet, en we constateren dat een plan B – wat te doen als er inderdaad te weinig budget beschikbaar zou komen – vooralsnog ontbreekt.

Het beschikbare budget is onvoldoende om de ambities voor vastgoed mee te kunnen realiseren



Figuur 6 Ambities vastgoed groter dan budget toelaat

Niet alle Defensiegebouwen voldoen aan wettelijke eisen voor brandveiligheid

De ILT constateerde reeds in 2012 dat nagenoeg alle gebouwen van het Ministerie van Defensie die ze had onderzocht, niet aan de eisen van brandveiligheid voldeden. In 2019 is door het Ministerie van Defensie veel aandacht gegeven aan het verbeteren van de brandveiligheid van de gebouwen. Het doel – brandveilige gebouwen die aan wet- en regelgeving voldoen – is niet geheel conform planning gehaald. De aanpak van brandveiligheid is exemplarisch voor de bredere aanpak van vastgoed: de focus op de aanpak van brandveiligheid gaat ten koste van het regulier onderhoud dat vervolgens verder achter op schema raakt. Ook constateerde de ILT dat in 75% van de door haar gecontroleerde gebouwen het defensiepersoneel voorschriften voor brandveilig gebruik niet naleeft.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie nadrukkelijk aan om prioriteit te geven aan het oplossen van de structurele tekortkomingen in het vastgoedmanagement. Het gaat er dan om:

- het inzicht in de staat van het onderhoud van het Defensievastgoed te vergroten;
- het vastgoedmanagement te versterken door betere informatie-uitwisseling tussen het Ministerie van Defensie als opdrachtgever en het RVB als opdrachtnemer;
- losstaand van de onvolkomenheid te zorgen voor voldoende financiële dekking om het Revitaliseringsprogramma volgens planning te realiseren, dan wel haar ambitie rond vastgoed bij te stellen;
- eveneens losstaand van de onvolkomenheid, ervoor te zorgen dat aan de norm voor brandveiligheid en brandveilig gebruik van gebouwen wordt voldaan.

4.3.5 Autorisatiebeheer materieellogistieke en personele IT-systemen niet volledig op orde

Uit ons onderzoek blijkt dat het autorisatiebeheer bij het Ministerie van Defensie niet volledig op orde is.

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

Het autorisatiebeheer was bij het Ministerie van Defensie gedurende enkele jaren niet op orde. Dit leidde in 2014, 2015 en 2016 tot een onvolkomenheid. Om de knelpunten in het autorisatiebeheer structureel op te lossen, heeft het ministerie in 2016 het verbeterplan (uit 2013) 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. De constante aandacht die het departement besteedde aan het verbeteren van het autorisatiebeheer leidde ertoe dat het autorisatiebeheer vanaf 2017 voldoende op orde was. Door de geconstateerde tekortkomingen in 2019 komen wij echter opnieuw tot een onvolkomenheid voor het autorisatiebeheer.

In de materieellogistieke IT-systemen heeft de minister de autorisatiematrix op basis waarvan rechten aan gebruikers worden toegekend niet vastgesteld. Dit geldt voor bijna alle Defensieonderdelen die rechten hebben verkregen om in deze IT-systemen te werken. Hierdoor is het lastig te beoordelen of zij de rechten die zij uitoefenen terecht hebben verkregen en of dit in de praktijk al dan niet tot te ruime bevoegdheden leidt. Daar komt bij dat verantwoordelijke functionarissen van diverse Defensieonderdelen niet hebben

bepaald welke rechten gebruikers op grond van hun functie of mandaat mogen hebben. Ook hebben beheerders van de personele IT-systemen te ruime bevoegdheden. Hun werkzaamheden waarbij zij toegangsrechten verlenen, muteren en intrekken zijn niet controleerbaar.

Ook het aanbrengen van wijzigingen in de IT-systemen dient op een gecontroleerde wijze en tijdig plaats te vinden. Met name bij kritieke wijzigingen in de systeemsoftware is tijdigheid een cruciale factor om beveiligingsrisico's te verlagen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om:

- volledige en juiste autorisatiematrix vast te stellen waarin zowel gebruikers als beheerders zijn opgenomen;
- beheerrechten in te regelen op basis van actuele en juiste mandaatregisters;
- achteraf of continu vast te stellen dat het toekennen, muteren en intrekken van toegangsrechten conform de vastgestelde autorisaties zijn uitgevoerd.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Logistieke keten reserveonderdelen vormt niet langer het voornaamste knelpunt voor de materiële gereedheid

De minister van Defensie heeft de onvolkomenheid die wij sinds 2014 constateren bij de logistieke keten reserveonderdelen weten op te heffen. Al enige jaren vormt de logistieke keten een belangrijk knelpunt voor de materiële gereedheid van de krijgsmacht. De materiële gereedheid beschrijft de mate waarin wapensystemen als gevechtsvoertuigen, helikopters en fregatten beschikbaar zijn voor inzet. Die voldeed ook in 2019 niet aan de interne norm van Defensie. De oorzaken hiervan lagen in 2019 echter hoofdzakelijk buiten de logistieke keten reserveonderdelen.

Logistieke keten reserveonderdelen is in 2019 verder verbeterd

Naar aanleiding van een ernstige onvolkomenheid in 2015 heeft de minister van Defensie maatregelen getroffen om de logistieke keten reserveonderdelen te verbeteren. De Defensiestaf heeft in 2016 een *'Plan van aanpak verbeteren materiële gereedheid'* opgesteld met tientallen actiepunten, waaraan later nog een aantal punten is toegevoegd. De verbetering van de logistieke keten was een belangrijk onderdeel van het plan van aanpak. In 2019 was het overgrote deel van de actiepunten afgerond. Maatregelen met een structureel karakter hebben een plek gekregen binnen de normale bedrijfsvoering van de Defensieorganisatie. Het is belangrijk dat de bereikte verbeteringen blijvend doorwerken in de normale bedrijfsvoering.

Factoren buiten de materieellogistieke keten beïnvloeden de materiële gereedheid negatief

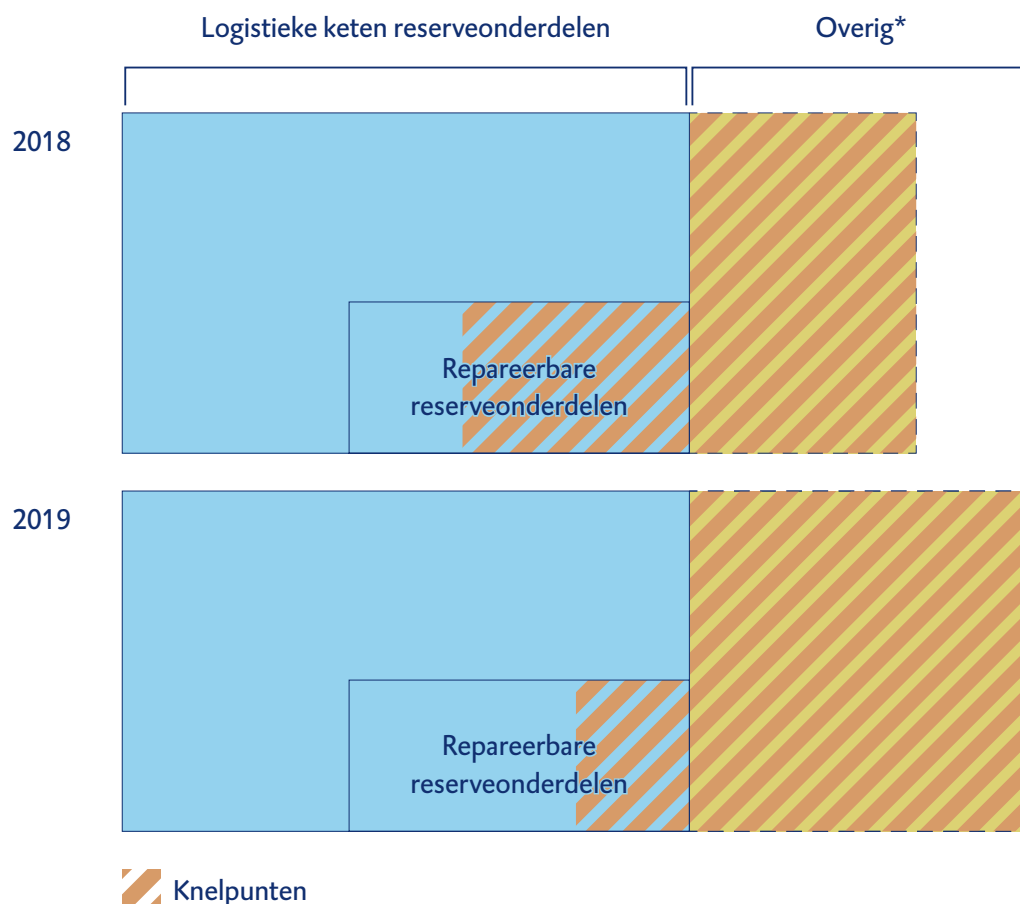
De knelpunten binnen de logistieke keten reserveonderdelen zijn, zoals hiervoor vermeld, grotendeels opgelost. Hoewel de materiële gereedheid bij de Landmacht en de Luchtmacht in 2019 is gestegen, voldoet deze eind 2019 over de hele linie gezien nog niet aan de interne norm van Defensie. Dit is echter voornamelijk te wijten aan factoren die buiten de materieellogistieke keten liggen. Verouderde wapensystemen vereisen bijvoorbeeld steeds vaker en intensiever onderhoud. Daarnaast leiden tekorten aan technisch personeel ertoe dat materieel niet gerepareerd kan worden, terwijl de benodigde artikelen wel beschikbaar zijn.

Contracten repareerbare reserveonderdelen toch onder handen genomen

Vorig jaar hebben wij de minister van Defensie aanbevolen om alle (bestaande) contracten van repareerbare reserveonderdelen voor wapensystemen te analyseren en waar nodig te herzien of alsnog af te sluiten, om de levering van repareerbare reserveonderdelen te verbeteren. In haar reactie hierop gaf de minister aan zich in de eerste instantie te richten op nieuwe contracten, omdat het analyseren en waar nodig herzien of alsnog afsluiten van bestaande contracten meer personele capaciteit zou vergen dan beschikbaar is. Wij constateren dat de Defensieorganisatie, ondanks het voorbehoud van de minister, in 2019 wel degelijk vooruitgang heeft geboekt op het gebied van analyse en vernieuwing van contracten. De Landmacht en de Luchtmacht hebben in de contracten voor repareerbare reserveonderdelen door ons noodzakelijk geachte voorwaarden opgenomen. Het gaat dan om contractbepalingen als afspraken over levertijden, boetebepalingen als de fabrikant niet aan die levertijden voldoet en de mogelijkheid om reserveonderdelen die uit het assortiment gaan nog bij te kopen. Daarnaast zien we dat ook de Marine acties heeft ondernomen om de voorziening van repareerbare reserveonderdelen te verbeteren.

In figuur 7 hebben wij de invloed van de knelpunten op de materiële gereedheid in 2018 en 2019 schematisch weergegeven door probleemgebieden weer te geven als vlakken.

De oorzaken van de lage materiële gereedheid lagen in 2019 hoofdzakelijk buiten de logistieke keten reserveonderdelen



* Verouderde wapensystemen en tekort aan (technisch) personeel

Figuur 7 Factoren buiten de logistieke keten beïnvloeden de materiële gereedheid negatief

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan om in de komende jaren de oorzaken van de achterblijvende materiële gereedheid weg te nemen en daarnaast ook haar aandacht voor de logistieke keten niet te laten verslappen. De minister zal de nu de bereikte verbeteringen in de logistieke keten op peil moeten houden.

4.4.2 Informatiebeveiliging: onvolkomenheid opgeheven, op incidentmanagement wordt het risico beheerst

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgden dat de meeste werkzaamheden digitaal moesten plaatsvinden.

Denk bijvoorbeeld aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Cybercriminelen storten zich massaal op het coronavirus. Het aantal valse mails over het coronavirus is fors toegenomen, zo worden uit naam van de World Health Organisation momenteel valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang is. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren dat ongeveer de helft van de rijksbrede organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Ministerie van Defensie: organisatie

Er heeft bij het Ministerie van Defensie in 2019 een reorganisatie plaatsgevonden in de bedrijfsvoering naar aanleiding van wijzigingen in de topstructuur van het ministerie. De afdeling die verantwoordelijk is voor informatiebeveiliging, met functionarissen als de Chief Information Officer (CIO) en de Chief Information Security Officer (CISO), is na de reorganisatie ook geformaliseerd.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

In ons verantwoordingsonderzoek van 2018 bleek dat de accreditering, een machtiging en goedkeuring om een systeem te mogen gebruiken, van de kritieke systemen van het ministerie nog niet volledig was afgerond. De onvolkomenheid uit 2017 bleef daarom in het verantwoordingsonderzoek van 2018 staan. We deden daarin de aanbevelingen om de accreditaties af te ronden en invulling te geven aan de resterende verbeterplannen om kwetsbaarheden te verhelpen en de sturing op deze dossiers aantoonbaar effectief te laten zijn.

We hebben geconstateerd dat de accreditaties per 31 december 2019 zijn afgerond met een tijdelijke of een formele accreditatie. Het Ministerie van Defensie gebruikt een tijdelijke accreditatie (IATO) als instrument om verbeteringen te monitoren. Daarnaast zijn er overzichtelijke verbeterplannen en houdt het ministerie de status van verbeteringen bij.

Beeld over 2019

Op het gebied van informatiebeveiliging constateren we dat de minister van Defensie alleen nog een risico loopt op het gebied van incidentmanagement. Er is een ingewikkelde procedure beschreven, waarin diverse tegenstrijdigheden staan. Tegelijkertijd is er een goed werkend incidentregistratiesysteem. Dat betekent dat het risico op ontoereikend beheer van informatiebeveiligingsincidenten is gemitigeerd, met inbegrip van de communicatie over incidenten en zwakke plekken in de beveiliging.

Conclusie en aanbevelingen

Wij hebben vastgesteld dat de minister van Defensie in 2019 de aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 heeft opgevolgd. Wij constateren dat over 2019 op alle aandachtsgebieden de risico's worden beheerst. Daarom heffen wij de onvolkomenheid op informatiebeveiliging op. Wel doen wij de volgende aanbeveling om de centrale sturing op incidentmanagement bij het Ministerie van Defensie te optimaliseren: kijk kritisch naar de dossiervorming op het gebied van informatiebeveiliging en zorg voor voldoende samenhang van de documentatie zodat deze duidelijkheid geven aan medewerkers in plaats van verwarring scheppen. Op die manier weten medewerkers wat ze moeten doen, bijvoorbeeld in tijden van crisis.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.5.1 Maatregelen verbetering verwervingsketen niet overal structureel doorgevoerd

In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* is besloten om in het kader van de intensiveringen extra geld beschikbaar te stellen voor het Ministerie van Defensie: in § 5.3 gaan we hier nader op in. Het toevoegen van extra geld aan de begroting stelt de minister van Defensie in staat groot materieel te verwerven en te vernieuwen. Denk daarbij aan de verwerving van een Combat Support Ship in 2022, de vervanging van Special Forces Voertuigen in 2029 en het groot onderhoud van de Fenneks in de periode 2021-2026. Om dat succesvol te laten verlopen, is een beheerst proces van materieelverwerving essentieel. Hierbij zijn diverse partijen betrokken die in een keten met elkaar moeten samenwerken. Zo stelt de Commandant der Strijdkrachten (CDS) samen met de operationele commando's de behoefte aan nieuw of gemoderniseerd materieel vast en zorgt hij dat dat financieel inpasbaar is. In de behoeftestelling, die naar het parlement wordt gestuurd, omschrijft de minister van Defensie welk materieel zij wil aanschaffen en waarom. Vervolgens krijgt de

uitvoeringsorganisatie, in dit geval de Defensie Materieel Organisatie, de opdracht om in de behoefte te voorzien en daartoe geschikt materieel te verwerven. Dit proces kan zonder vertragingen al enige jaren duren. Afhankelijk van de omvang van het project en of het om vernieuwing of verwerving gaat, duurt een verwervingsproces meestal 2 tot 10 jaar.

De Algemene Rekenkamer plaatste in tijden van krappe budgetten al kanttekeningen bij de beheersing van het verwervingsproces

In 2015 constateerden wij dat de minister van Defensie het proces om materieel te verwerven niet op orde had. In die tijd van krappe budgetten had de minister van Defensie te weinig oog voor de financiële inpasbaarheid van de toen lopende verwervingstrajecten. Dat leidde er destijds toe dat er keuzes werden gemaakt die op korte termijn tot besparingen leidden, maar die op een later moment onvoorziene extra uitgaven tot gevolg hadden.

Ruimere budgetten vormen ook een uitdaging voor het verwervingsproces

Het extra budget dat de minister van Defensie heeft gekregen voor groot materieel legt druk op de verwervingsketen. Dit geldt met name voor de uitvoeringsorganisatie voor het verwerven van dat materieel: de Defensie Materieel Organisatie. Deze hogere druk kan leiden tot problemen als vertraging, kostenoverschrijding en onvoldoende aansluiting op de behoefte.

Acties van de minister hebben geleid tot zicht op de oorzaken en het doorvoeren van maatregelen

De minister van Defensie heeft inmiddels zicht op oorzaken van de hiervoor genoemde problemen in de verwervingsketen. Het gaat daarbij met name om:

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

De minister heeft 3 maatregelen aangekondigd om de geconstateerde oorzaken aan te pakken, de minister heeft:

1. maatregelen ter verbetering van de ramingen ingevoerd, waardoor kostenoverschrijdingen binnen de bestaande planning kunnen worden opgevangen;
2. stappen gezet om de samenwerking in de keten te verbeteren en de besluitvorming te decentraliseren; zo worden bij de start van een project de bij de verwerving van belang zijnde organisatieonderdelen expliciet betrokken;
3. het mogelijk gemaakt dat eventuele problemen tijdens het verwervingsproces lager in de organisatie al kunnen worden opgelost.

In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden we dat de maatregelen er in opzet goed uitzien, maar dat de werking zich nog moet bewijzen.

Maatregelen nog niet overal structureel doorgevoerd

Over 2019 zien we dat de verbetermaatregelen voor het beheersen van het verwervingsproces breed in de organisatie worden toegepast. De minister van Defensie werkt conform het plan, zo constateren wij. Gezien de lange doorlooptijd van projecten is het nu nog te vroeg om te kunnen constateren of de verbetermaatregelen effect hebben. Het duurt naar verwachting 4 tot 5 jaar voordat alle projecten in het nieuwe systeem van de verbetermaatregelen meedraaien.

Wel hebben we geconstateerd dat een structurele vergelijking van ramingen en realisaties nog niet plaatsvindt. Evaluaties van verwervingsprojecten worden überhaupt nauwelijks uitgevoerd. Het leren van evaluaties en het op basis daarvan verbeteren van het proces van verwerven heeft daarmee geen structurele en expliciete plek in het verwervingsproces. Wat betreft het verbeteren van de samenwerking zien we onder meer een groter bewustzijn van het belang om de eindgebruiker te betrekken in het proces. In de praktijk blijkt echter dat dat niet overal structureel is doorgevoerd en kan afhangen van de persoon die het verwervingsproject leidt.

Daarnaast heeft de minister van Defensie de personeelstekorten in de uitvoeringsorganisatie van het verwervingsproces nog niet kunnen oplossen. Er is met name een tekort aan personeel met technische en logistieke kennis. Ook gaven projectleiders bij de Defensie Materieel Organisatie bij onze besprekingen met hen aan dat lang niet alle projectleiders even ervaren zijn of beschikken over de juiste kwaliteiten of diploma's voor projectmanagement. De risico's hiervan zijn divers en kunnen zich manifesteren in een gebrek aan projectbeheersing en daardoor uitloop in tijd en geld.

Conclusies en aanbevelingen

We zien dat verbetermaatregelen voor het beheersen van het verwervingsproces conform plan en breed in de Defensieorganisatie worden toegepast. Vanwege de lange doorlooptijd van projecten is het nu nog te vroeg om te kunnen constateren of de verbetermaatregelen effect hebben. We zien echter dat de maatregelen die de minister heeft aangekondigd nog niet overal structureel worden doorgevoerd; dit geldt met name voor het verbeteren van de samenwerking in de keten en het verbeteren van het ramingsproces. We bevelen de minister van Defensie aan dit alsnog te doen en ook de personeelstekorten in de uitvoeringsorganisatie van het verwervingsproces op te lossen. Als dat niet gebeurt, is er een groter risico dat het de minister van Defensie niet gaat lukken om de modernisering van de krijgsmacht tijdig, effectief en efficiënt te realiseren.

4.5.2 Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van Rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk.²

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT landschap, wordt lifecycle management genoemd.

De departementale chief information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.³ Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit vijf stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 8).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



Figuur 8 De 5 stappen van lifecycle management

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van Rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste twee stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

Lifecycle management ICT: integraal inzicht in het IT-landschap van het ministerie

In 2019 heeft het Ministerie van Defensie een waarnemend CIO aangesteld en een afdeling die fungeert als CIO-office. Zij nemen de CIO-organisatie tijdelijk waar in afwachting van de afronding van een veranderingstraject in de topstructuur van het Ministerie van Defensie. In dit traject zal de CIO-rol als een aparte functie worden geformaliseerd en zal het CIO-office ook formeel worden ingericht. De CIO en het CIO-office zijn verantwoordelijk voor integrale IT-aangelegenheden en zijn de eerste adviseur van de Bestuursraad van het Ministerie van Defensie voor IT-onderwerpen.

Wij stellen vast dat de CIO inzicht heeft in het bestaande IT-landschap van het Ministerie van Defensie. Inzicht is op detailniveau voor de hele organisatie beschikbaar en wordt onderhouden door de IT-uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Defensie, het Joint IV Commando (JIVC).

Ook is de IT Governance Board (ITGB) van het Ministerie van Defensie voor de CIO een bron van informatie en inzicht over het bestaande IT-landschap. Daar worden onder meer de voortgang van het IT-jaarplan en de status van risicovolle projecten besproken. De ITGB fungeert als voorportaal van de Bestuursraad van het Ministerie van Defensie op het gebied van IT. De ITGB is bevoegd om CIO-onderwerpen die strategisch van aard zijn ter besluitvorming in te brengen in de Bestuursraad.

Het JIVC heeft een lifecycle managementproces ingericht en stelt eens per vier maanden een gedetailleerd portfolio lifecycleplan (PLP) op. Het PLP geeft de CIO op details inzicht in de levenscyclus en de risico's van de verschillende onderdelen van het IT-landschap.

Inzicht in de financiële aspecten van de verschillende IT-onderdelen is in de investeringsbegroting opgenomen bij de meerjarige kosten voor vernieuwing en onderhoud van de ICT en in periodieke voortgangsrapportages.

Wij constateren dat in 2019 diverse plannen zijn gemaakt met ambities op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau om de CIO-functie in de organisatie steviger te positioneren en ook het applicatielifecycle management te verbeteren. Wij constateren echter dat het niet eenduidig is hoe deze plannen zich tot elkaar verhouden, wat de specifieke rol hierin is van de CIO en hoe de plannen daadwerkelijk bijdragen aan een duurzaam IT-landschap van het Ministerie van Defensie.

Conclusie en aanbeveling

Samenvattend stellen wij vast dat de CIO en het CIO-office van het ministerie voldoende inzicht hebben in het ICT-landschap, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten. Om dit naar een hoger niveau te tillen zijn er diverse initiatieven en zijn ambities neergelegd in bijvoorbeeld in de functieomschrijving van de nieuwe CIO die in 2020 is aangesteld.

Wij bevelen de minister van Defensie aan om de samenhang te bewaken tussen de ambities die zijn uitgesproken in de diverse plannen en de realistische invulling van de nieuwe CIO-functie.

4.5.3 Aandacht voor continuïteit en betrouwbaarheid van de IT heeft geholpen om de gevolgen van de heroverweging snel in kaart te brengen

In de vorige paragraaf hebben we geconcludeerd dat de CIO en het CIO-office van het Minister van Defensie de eerste stap – inzicht – van lifecycle management op orde hebben. Voldoende aandacht voor instandhouding van het bestaande is des te belangrijker wanneer de vernieuwing niet loopt zoals gepland, zoals in 2019 bij het Ministerie van Defensie het geval was. De bestaande IT-systemen moeten dan immers langer kunnen worden gebruikt. We hebben daarom specifiek onderzocht hoe het Ministerie van Defensie ervoor heeft gezorgd dat de organisatie kan blijven werken met de bestaande IT-systemen, in relatie tot het besluit tot heroverweging van de vernieuwing (zie § 4.3.1).

Daarvoor gaan we terug naar 2014. Ernstige IT-incidenten in dat jaar blijken voor het Ministerie van Defensie in meerdere opzichten een wake-upcall te zijn geweest. Het belang van de continuïteit en instandhouding van de bestaande IT kwam weer op het netvlies bij de bewindspersonen. Vervolgens werd meer geld beschikbaar gesteld, het lifecycle management weer opgepakt en werd de IT-governance opnieuw ingericht. Het Ministerie van Defensie heeft een proces ingericht om continuïteit in en aandacht voor de staat van het ICT-landschap binnen het Ministerie van Defensie te garanderen, bijvoorbeeld over de voortgang van ICT-projecten en de status van lifecycle management.

Dat heeft geleid tot een aantoonbare verbetering van de continuïteit en levensduur van het huidige landschap.

De managementaandacht, het lifecycle management en de governance hebben vervolgens hun nut bewezen bij het snel in kaart brengen van de gevolgen van de heroverweging van het vernieuwingstraject. Zo hebben wij gezien dat in de periode vanaf het derde BIT-advies tot aan het besluit tot heroverweging, de gevolgen van het besluit voor de continuïteit van de bestaande IT tot op het hoogste ambtelijke niveau van Defensie zijn ingebracht in de besluitvorming.

En hoewel het Ministerie van Defensie tijdens de besluitvorming over de heroverweging van het programma GrIT niet direct vanuit de bestaande inzichten kon beschikken over informatie om te bepalen of de bestaande IT langer robuust kon worden gehouden, heeft het met het project Delta GrIT in een aantal weken bepaald wat er bovenop het reguliere lifecycle management moet gebeuren om de IT langer robuust te houden, en dat met eigen medewerkers en zonder hulp van inhuur of externen. Het basisinzicht was er daarvoor al (zie ook § 4.5.2). Voor de noodzakelijke aanpassingen is vervolgens ook geld ter beschikking gesteld.

4.5.4 Bedrijfsvoering bij de I&V-diensten

Tot het controledomein van de Algemene Rekenkamer behoren ook organisaties die taken uitvoeren op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017), zoals de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Onderzoek van de Algemene Rekenkamer op dit terrein is van belang omdat deze zogeheten 'I&V-diensten' zich in het openbaar slechts beperkt kunnen verantwoorden over hun functioneren en presteren. Dit vanwege het vertrouwelijke karakter van hun werkzaamheden in het kader van de bescherming van de nationale veiligheid. Ons onderzoek draagt bij aan de parlementaire controle op de geheime aspecten van het overheidsbeleid rond de I&V-diensten dat wordt uitgevoerd door de Vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering van I&V-diensten

Sinds de publicatie van het ons rapport *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD; Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015* (www.rekenkamer.nl) voeren wij elk jaar een verantwoordingsonderzoek uit bij de I&V-diensten.

Over de uitkomsten van ons verantwoordingsonderzoek over 2019 bij de I&V-diensten rapporteren wij (naast dit rapport bij het jaarverslag) op een later moment dit jaar aan de CIVD.

Implementatie van de Wiv 2017

De Wiv 2017 is op 1 mei 2018 in werking getreden. Dat betekent dat de I&V-diensten vanaf die datum moeten voldoen aan de eisen die de wet stelt. De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) volgt de voortgang hiervan op de voet en rapporteert hierover in haar voortgangsrapportages aan het parlement. Inmiddels zijn drie voortgangsrapportages verschenen, de 4e (en laatste) verschijnt in mei 2020. Met het oog op de vervroegde evaluatie van de Wiv 2017, waarvan de start in mei 2020 is beoogd, streeft de CTIVD ernaar binnen 2 jaar na de inwerkingtreding van de wet in concluderende zin te rapporteren over de onderwerpen die zijn geduid tijdens de parlementaire behandeling van de wet en aan de CTIVD voor onderzoek zijn voorgelegd.

De CTIVD constateert in haar 3e voortgangsrapportage van november 2019 dat de I&V-diensten veel werk hebben verzet, maar dat aan de noodzakelijke wettelijke waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger meer invulling moet worden gegeven. Er is nog steeds sprake van wezenlijke risico's op onrechtmatig handelen. De belangrijkste stappen die door de I&V-diensten (voort)gezet moeten worden, zijn het omzetten van wetgeving en beleid in interne processen, concrete instructies voor medewerkers, technische systemen en adequate interne controlemechanismen. De 'techniekonafhankelijke' formulering van de Wiv 2017 maakt dat de I&V-diensten het nodige moeten doen om de wet in de praktijk tot uitvoering te brengen. Daarbij is het aanpassen van de werkwijze en technische werkomgeving van de diensten noodzakelijk. Gelet op de complexiteit van de datahuishouding en IT-infrastructuur bij de I&V-diensten is dit niet eenvoudig of snel te realiseren. Bovendien is de huidige inrichting van de werkprocessen en systemen onvoldoende toegesneden op de vereisten die de wet stelt. Het aanpassen hiervan blijkt dan veelomvattender dan aanvankelijk gedacht, aldus de CTIVD.⁴

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag doet de minister verslag van de opmerkelijke zaken in de bedrijfsvoering, mede gebaseerd op een risicoanalyse. Daarbij gaat de minister (in voorkomend geval) in op de tekortkomingen of punten van aandacht in de bedrijfsvoering. Uit de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen van zowel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de minister van Defensie blijkt dat de implementatie van de Wiv 2017 een grote en meerjarige inspanning van de I&V-diensten vraagt. Ook wij stellen dit vast. Hierdoor lopen de I&V-diensten het risico onvoldoende toe te komen aan andere zaken, zoals organisatieontwikkeling en innovatie.

Of de implementatie van de Wiv 2017 ten koste gaat van de operationele slagkracht van de I&V-diensten is niet bekend. De minister van Defensie (op dat moment verantwoordelijk voor de AIVD) heeft ons verzocht onderzoek uit te voeren naar de (incidentele en

structurele) effecten van de Wiv 2017 op de operationele taakuitoefening van de I&V-diensten. Dit verzoek sluit aan op de voorziene wetsevaluatie van de Wiv 2017. Wij hebben positief op dit verzoek van de minister van Defensie gereageerd. Wij streven ernaar dit onderzoek in 2020 uit te voeren. Hierdoor dragen we – in lijn met voorgaande onderzoeken – bij aan een bestendig beleid voor deze uitvoeringsdiensten door een onafhankelijk totaalbeeld te geven van de invoering van de waarborgen van de nieuwe wet, de vernieuwing van de werkprocessen en IT van de I&V-diensten en hun taakuitvoering. Daarmee kunnen wij ook de implementatie van de Wiv 2017 beoordelen in het perspectief van de eerdere forse bezuinigingen en intensiveringen bij de I&V-diensten.

4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* 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 onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van de invoer van gegevens voor gereedheidsinformatie en de samenvoeging daarvan in rapportages voor de bewindspersonen en het parlement (§ 5.1). Daarnaast geven we in § 5.2 een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie. In § 5.3 actualiseren we de informatie over de intensivering in de modernisering van de krijgsmacht die we ook in het vorige onderzoeksjaar, verantwoordingsonderzoek 2018, onderzochten. Als laatste besteden we in § 5.4 aandacht aan de 3e hoofdtaak van Defensie: de ondersteuning van de civiele autoriteiten.

Onze bevindingen over de presentatie van de gereedheid van de krijgsmacht door de minister van Defensie hebben wij opgenomen in een vertrouwelijke bijlage bij dit rapport. De inzetbaarheidsrapportage bij het jaarverslag van het Ministerie van Defensie 2019 is namelijk eveneens een vertrouwelijk aan het parlement aangeboden document.

5.1 Gereedheid krijgsmacht te rooskleurig en niet uniform in beeld

Wij zijn van oordeel dat de aan het parlement gerapporteerde gereedheidsinformatie onvoldoende inzicht geeft in wat de krijgsmacht werkelijk kan. Dit komt onder meer omdat de minister van Defensie sinds 2018 de kleur lichtgroen gebruikt in de inzetbaarheidsrapportage om aan te geven welke onderdelen van de krijgsmacht beperkingen kennen. Daarnaast gebruikt de minister de kleur donkergroen om aan te geven dat onderdelen operationeel gereed zijn. De kleur lichtgroen geeft daarom een rooskleurig beeld van waar de krijgsmacht toe in staat is. Daarnaast komt de informatie niet geheel betrouwbaar tot stand door het niet bij elk organisatieonderdeel toepassen van dezelfde definities. Ook neemt de minister van Defensie niet alle ondersteunende eenheden en al het materieel mee in haar rapportage. Dit zorgt voor een onvolledig beeld van de gereedheid van de krijgsmacht. Dit kan betekenen dat het het parlement ontbreekt aan voldoende informatie om zijn controlerende taak uit te oefenen. Daarnaast bestaat het risico dat bij parlementaire discussie over bijvoorbeeld inzet bij missies van een rooskleurig beeld wordt uitgegaan.

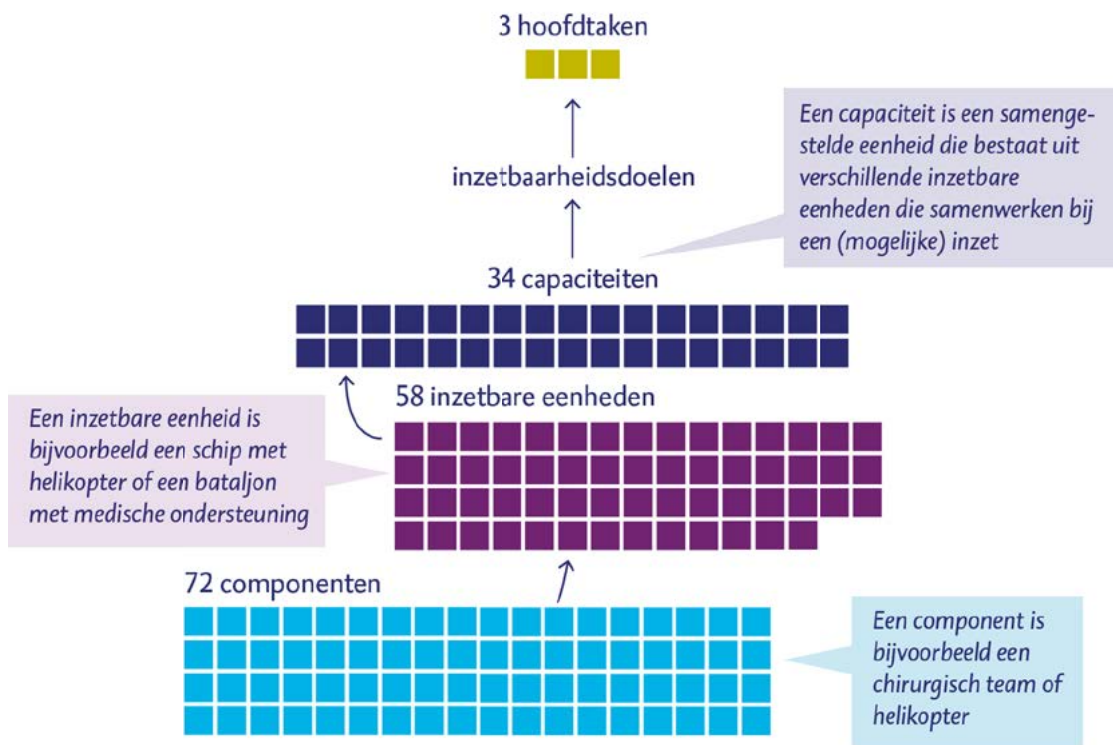
Overigens constateren wij dat de minister van Defensie in 2019 meerdere acties heeft ondernomen om de betrouwbaarheid van de rapportage te verbeteren. In de paragrafen hierna lichten wij onze conclusies over 2019 verder toe.

In de periode 2006-2018 hebben wij geregeld onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van de beleidsinformatie over de gereedheid van de krijgsmacht. Een aantal conclusies blijft in die jaren terugkomen. Deze conclusies betreffen hoofdzakelijk de onvoldoende betrouwbaarheid van ingevoerde gegevens en het gebrek aan uniformiteit in de rapportages. Uit onze conclusies vloeiden aanbevelingen voort met als doel de rapportagesystematiek te verbeteren.

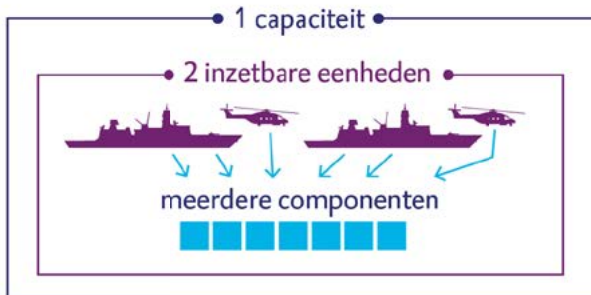
De verantwoording over de operationele gereedheid van de krijgsmacht doet de minister van Defensie in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarverslag. Ons oordeel over de staat van de krijgsmacht hebben wij wegens deze vertrouwelijkheid opgenomen in een afzonderlijke bijlage bij dit rapport.

De minister van Defensie is overgegaan op een nieuwe rapportagesystematiek om het parlement meer inzicht te geven in wat het Ministerie van Defensie kan leveren en in de effecten van daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht op de operationele gereedheid van de krijgsmacht (zie figuur 9).

Alle eenheden zijn nodig om de gehele krijgsmacht te laten functioneren



Bijvoorbeeld:



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

Figuur 9 Nieuwe rapportagesystematiek gereedheid krijgsmacht

De invoer van gegevens over operationele gereedheid is niet uniform, onvoldoende betrouwbaar en de samenvoeging van informatie is niet te controleren

Wij concluderen dat het Ministerie van Defensie geen uniforme definities van operationele gereedheid gebruikt, waardoor betrouwbare invoer van gegevens in de informatiesystemen van het ministerie niet is geborgd. Wij zien in de praktijk ook dat eenheden gegevens over hun gereedheid niet tegen dezelfde maatstaf invoeren. Hierdoor is de informatie onvoldoende betrouwbaar.

In het tekstkader zijn voorbeelden opgenomen van verschillende invoer door eenheden.

Pantservoertuigen

Wij zien dat verschillende compagnieën op een andere manier bepalen of een pantservoertuig klaar is voor inzet of niet. Het gevolg hiervan is dat de ene compagnie een voertuig classificeert als niet klaar voor inzet, terwijl een andere compagnie een voertuig met eenzelfde defect classificeert als wel klaar voor inzet.

Helikopters

Helikopters hebben verschillende uitrustingen (configuraties) waarmee zij kunnen optreden. Een configuratie voor permanente aanwezigheid in het Caribisch gebied is anders dan een configuratie voor een antipiraterijmissie of een missie in buitenlandse wateren. Helikopter-squadrons rapporteren dit op een andere manier. Waar het ene squadron geen rekening houdt met de geplande missie voor het rapporteren over de gereedheid, doet een ander dat juist wel. Hierdoor vindt de rapportage over de materiële gereedheid van de helikopters van dat squadron op een andere grondslag plaats dan die van het eerstgenoemde squadron.

Verder concluderen wij dat de vertaalslag van de rapportage van de eenheden (zoals een bataljon) naar de capaciteiten (zoals een *battle group*) niet is vastgelegd en niet is te controleren. Dit geldt voor alle operationele commando's. Daarom is de betrouwbaarheid van de rapportage niet vast te stellen.

Niet alle beperkingen worden meegenomen in de rapportage

Wij concluderen dat informatie over de beperkingen waarmee eenheden kampen – zoals tekorten aan personeel – verloren gaat door de huidige manier van rapporteren waarbij eenheden tot capaciteiten worden samengevoegd. De minister van Defensie geeft slechts een korte toelichting op de beperkingen bij de capaciteiten in de samengevoegde rapportage in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarverslag, waardoor het beeld van waar de krijgsmacht toe in staat is niet volledig is.

De commandant van een eenheid geeft in de interne rapportages een toelichting bij zijn oordeel over de gereedheid van zijn eenheid. Wij zien dat deze toelichting essentieel is voor context en duiding van de gereedheidsinformatie en om zo een volledig beeld te krijgen van de operationele gereedheid van de eenheden en de capaciteiten waar zij deel van uitmaken. Deze essentiële toelichting is echter niet overal opgenomen in de inzetbaarheidsrapportage van de minister aan het parlement. Hierdoor gaat belangrijke informatie verloren en is het beeld te rooskleurig.

Voorbeelden van informatie die verdwijnt

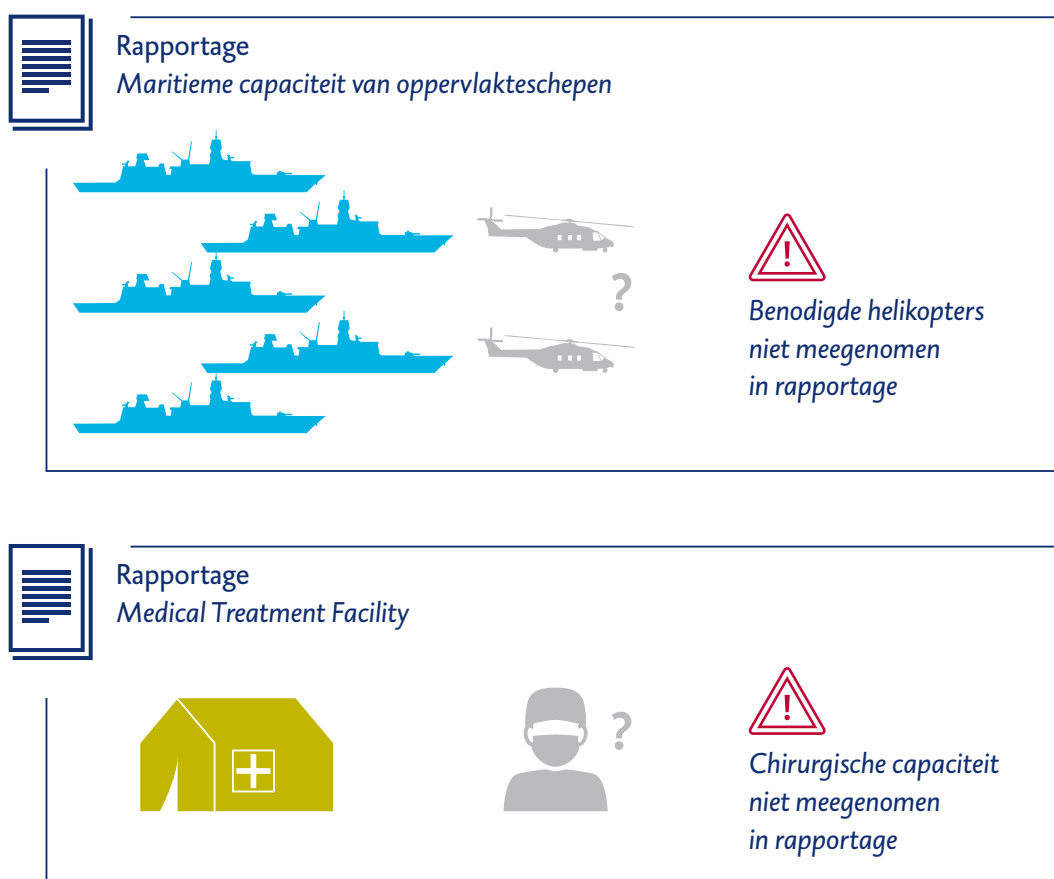
- Het ontbreken van de chirurg en de verpleegkundige bij een medische eenheid
- Chauffeurs van pantservoertuigen die geen rijbewijs hebben
- Het ontbreken van een monteur die reparaties mag goedkeuren bij een helikoptereenheid

De minister van Defensie rapporteert niet over de gehele keten, wat leidt tot een onvolledig beeld

Wij concluderen dat door in capaciteiten te rapporteren de minister van Defensie er in opzet voor zorgt dat de hele (ondersteunende) keten die nodig is voor de inzet van een eenheid wordt meegenomen in de gereedheidsrapportage. Zo is er in opzet zicht op de vraag of de krijgsmacht operationeel gereed is. In de praktijk is dit beeld van de gereedheid van de krijgsmacht echter onvolledig. Daarvoor zien wij twee oorzaken.

Ten eerste zien wij dat de minister van Defensie in het oordeel over de gereedheid van de capaciteiten niet alle onderdelen van de capaciteit meeneemt. Het over de capaciteit rapporterende operationele commando neemt de ondersteunende eenheden niet mee in de beoordeling van de gereedheid van de capaciteit; die ondersteunende eenheden zijn essentieel voor het functioneren van de capaciteit en zijn vaak afkomstig van andere Defensieonderdelen. Twee voorbeelden hiervan zijn opgenomen in figuur 10.

Het beeld in de inzetbaarheidsrapportage is onvolledig



Figuur 10 Ondersteunende eenheden niet meegenomen in de rapportage

Ten tweede zien wij dat de minister van Defensie randvoorwaarden voor inzet, zoals munitie, brandstoffen en geneeskundige verbruiksartikelen ook niet meeneemt in de inzetbaarheidsrapportage. Dit zorgt voor een onvolledig beeld van de gereedheid van de krijgsmacht. Eventuele tekorten aan benodigde materialen wegen niet mee in het totaaloordeel van operationele gereedheid van de capaciteiten. De beoordeling over de gereedheid van een capaciteit is daarmee te rooskleurig.

Kleuring van de gereedheid te rooskleurig

In de sinds 2018 gebruikte rapportagesystematiek hanteert de minister van Defensie drie kleuren: donkergroen, lichtgroen en rood. Donkergroen betekent dat een capaciteit operationeel gereed is, en rood dat dit niet het geval is. De kleur lichtgroen kent volgens de minister drie betekenissen:

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

Hierdoor rapporteert de minister van Defensie in haar gereedheidsrapportage met 1 kleur niet alleen over operationele gereedheid, maar ook over inzetgereedheid. Niet alleen over het hoogste geweldsspectrum, maar ook over lagere geweldsspectra. En niet alleen over huidige operationele gereedheid, maar ook over verwachte toekomstige operationele gereedheid.

Ook constateren wij dat de operationele commando's de toekenning van de kleur lichtgroen niet uniform hanteren, omdat er niet voor alle situaties heldere rapportagerichtlijnen zijn. Wij concluderen dat de keuze voor de kleur lichtgroen en de drievoudige betekenis ervan in de rapportage aan het parlement tot een ambigue rapportage leidt, en daarmee ook een andere attentiewaarde heeft dan het beeld dat blijkt uit onderliggende rapportages van de operationele commando's. De kleur lichtgroen roept een geringer gevoel van urgentie op dan de huidige staat van de krijgsmacht vereist.

De minister van Defensie zet verbeteringen in

Wij zien dat de minister van Defensie in 2019 diverse acties ter verbetering van de betrouwbaarheid en de informatiewaarde van de gereedheidsinformatie is gestart. Het gaat om het bouwen van een digitaal dashboard voor gereedheidsinformatie. Het Ministerie van Defensie ontwikkelt momenteel een dashboard met als doel het presenteren van informatie die direct en geautomatiseerd op te vragen is uit de systemen. Daarnaast is het ministerie begonnen met het eenduidig maken van definities. Zo worden de gegevens over de gereedheid gestandaardiseerd. Tot slot wil de minister verschillende kleuren gaan gebruiken voor de verschillende betekenissen van de nu gebruikte kleur lichtgroen.

Conclusie en aanbevelingen

Vanwege de verbeterpunten die wij signaleren, beoordelen wij het genereren van beleidsinformatie over de operationele gereedheid van de krijgsmacht als een aandachtspunt, zeker in het licht van eerder gedane constatering in de afgelopen verantwoordingsonderzoeken.

Wij bevelen de minister van Defensie aan om de voorgenomen verbeteringen in 2020 verder te ontwikkelen en door te voeren, en de betrouwbare invoer van gegevens te bevorderen en controleren. Hierbij bevelen wij expliciet aan om:

- differentiatie aan te brengen in de gehanteerde kleuren in de gereedheidsrapportage, zodat in één oogopslag een duidelijk onderscheid te zien is tussen inzet, operationele gereedheid en het op koers zijn om operationeel gereed te zijn;
- uniforme definities en uitvoering hiervan te hanteren binnen de defensiestaf, binnen de operationele commando's en tussen de defensiestaf en de verschillende operationele commando's;
- bij de rapportages over capaciteiten de hele keten inclusief alle ondersteunende eenheden en al het ondersteunend materiaal als munitie, brandstoffen en geneeskundige verbruiksartikelen mee te nemen in het totaaloordeel over de gereedheid van de capaciteit. Dit is inclusief benodigde ondersteunende eenheden van het eigen operationele commando en ondersteunende eenheden van andere operationele commando's.

5.2 Oordeel over de 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 2019* van het Ministerie van Defensie is betrouwbaar tot stand gekomen met uitzondering van de betrouwbaarheid van ingevoerde gegevens, de controlebaarheid van de vertaalslag van de gereedheidsinformatie naar capaciteiten en de informatie in de inzetbaarheidsrapportage die niet altijd volledig is. De beleidsinformatie is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Wij vragen de minister aandacht om de geconstateerde bevindingen adequaat op te pakken. Zie § 5.1 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.

Invoer gegevens onvoldoende betrouwbaar

De definities van operationele gereedheid die de Defensieonderdelen hanteren zijn niet uniform. Ook constateren wij dat de Defensieonderdelen gegevens over hun gereedheid tegen verschillende opdrachtniveaus invoeren, bijvoorbeeld tegen het hoogste geweldspectrum of juist ten opzichte van de oefening van de komende maand. Hierdoor is de betekenis van gereedheid niet eenduidig. Zie voor nadere uitleg § 5.1.

Vertaalslag gereedheidsinformatie naar capaciteiten niet te controleren

Voor alle operationele commando's geldt dat de vertaalslag van de rapportage van de organieke eenheden naar de capaciteiten niet is vastgelegd en dus niet te controleren is. De gereedheidsinformatie op het laagste niveau in de organisatie is gerelateerd aan organieke eenheden, terwijl de gereedheidsinformatie zoals gepresenteerd in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarverslag gerelateerd is aan capaciteiten en inzetbare eenheden (de inzetbaarheidsrapportage) van de gehele Defensieorganisatie. Zie ook § 5.1.

Informatie in de inzetbaarheidsrapportage niet altijd volledig

De minister neemt in haar oordeel over de gereedheid van de capaciteiten niet altijd alle onderdelen van de keten mee. Het rapporterende operationele commando neemt ondersteunende eenheden van de capaciteit, die ook afkomstig zijn van andere Defensieonderdelen, niet mee in de beoordeling van de gereedheid van de capaciteiten. Het gaat hier bijvoorbeeld om vuursteun en geneeskundige ondersteuning. Hiernaast zien wij dat de minister in de opzet van de opdracht niet alle onderdelen van de keten heeft benoemd die benodigd zijn voor daadwerkelijke inzet, zoals munitie, brandstoffen en geneeskundige verbruiksartikelen. Zie § 5.1.

Overige aandachtspunten

Net als voorgaande jaren zien wij ook de volgende aandachtspunten met betrekking tot het totstandkomingsproces:

- de informatie die de eenheden op het laagste niveau in de organisatie vastleggen in de informatiesystemen wordt nauwelijks gecontroleerd, al zijn er op alle niveaus plausibiliteitschecks;
- in het totstandkomingsproces vinden veel handmatige bewerkingen plaats die een verhoogd risico op fouten geven.

5.3 Extra geld modernisering krijgsmacht dekt kosten nieuwe plannen in langjarige financiële planning



Het kabinet-Rutte III heeft op basis van het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* extra geld beschikbaar gesteld. De minister van Defensie heeft daarmee extra budget om te investeren in de modernisering van de krijgsmacht. Daarmee kan de minister de behoefte aan nieuw en verbeterd materieel financieren.

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

Tabel 4 Intensiveringen modernisering krijgsmacht Ministerie van Defensie (in miljoenen €)

Begrotings- hoofdstuk	Maatregel uit regeerakkoord	2018	2019	2020	2021 en verder
Defensie (X)	Investeringen moderni- sering krijgsmacht	475	725	775	825

De plannen voor de modernisering van de krijgsmacht zijn er volgens de minister van Defensie op gericht om de huidige krijgsmacht in stand te houden. Zonder de intensiveringsgelden zou de minister niet al de benodigde investeringsprojecten kunnen uitvoeren.

Beleideffecten zijn pas op lange termijn zichtbaar

De beoogde beleideffecten van investeringen in de krijgsmacht betreffen het gereed krijgen van de Defensieorganisatie om de 3 hoofdtaken goed te kunnen uitvoeren. De investeringen in groot materieel kennen een lange periode van voorbereiding en realisatie. De mogelijke effecten van het beleid zullen daardoor op langere termijn zichtbaar worden.

Gerealiseerde investeringsprojecten niet evalueren belemmert inzicht in doelmatigheid

Het is de vraag is of de prestaties goedkoper hadden gekund, of dat het Ministerie van Defensie meer prestaties had kunnen leveren voor hetzelfde geld. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet voor gerealiseerde projecten informatie beschikbaar zijn over de gerealiseerde uitgaven en over het opgeleverde product. Het Defensie Materieel Proces voorziet in de mogelijkheid projecten te evalueren. In de praktijk voert het Ministerie van Defensie evaluaties echter zelden uit. Het Ministerie van Defensie is dus zelfs achteraf niet in staat om de vraag naar doelmatigheid te beantwoorden.

Informatievoorziening parlement betreft geplande en lopende investeringsprojecten

In begrotingshoofdstuk X (Defensie) is in beleidsartikel 6 informatie opgenomen over het investeringsprogramma van het Ministerie van Defensie. Daarnaast bevat het Materieelprojectenoverzicht informatie over lopende verwervingsprojecten. In beleidsartikel 6 en in het Materieelprojectenoverzicht is informatie opgenomen over hoe de tot dan toe gerealiseerde uitgaven en nog te verwachte uitgaven zich verhouden tot initiële ramingen. Een overzicht achteraf van gerealiseerde projecten ontbreekt echter.

Extra geld modernisering krijgsmacht kan niet separaat worden gevolgd

In het verantwoordingsonderzoek over 2018 constateerden we al dat het extra geld voor de modernisering van de krijgsmacht is toegevoegd aan de bestaande plannings-, begrotings- en materieelkeuzeprocessen. Het parlement kan daardoor de uitvoering van individuele investeringsprojecten separaat volgen, maar niet het totale extra toegevoegde geld. Immers, omdat het budget voor bestaande plannen of ambities ontoereikend was, is later geld toegevoegd.

Onderbesteding in 2019 aanzienlijk lager

Voor de extra investeringsgelden geldt het risico dat gewenste producten niet binnen de gestelde tijd en het gestelde budget worden verworven. Een indicator voor dit risico is 'onderbesteding', oftewel het achterblijven van de werkelijke uitgaven op de begrote uitgaven. Om dit te beperken is het noodzakelijk dat het proces van verwerving van nieuw materieel beheerst verloopt. Dit vraagt om het implementeren van de in 2018 voorgenomen verbetermaatregelen voor het verwervingsproces. In 2019 zien we dat het doorvoeren van verbetermaatregelen op schema ligt (zie § 4.5.1).

Tabel 5 geeft de onderbesteding weer voor de afgelopen 7 jaar. We zien dat de onderbesteding in 2018 € 272,9 miljoen bedroeg, en in 2019 € 316,9 miljoen. De onderbesteding is in absolute termen gestegen met € 44 miljoen ten opzichte van 2018.

Tabel 5 *Onderbesteding 2013-2019 (in miljoenen €)*

Jaar	Ontwerpbegroting	Jaarverslag	Vershil (onderbesteding)	Onderbesteding t.o.v. oorspronkelijk begroting (in %)
2013	1.173,4	1.019,7	153,7	13,1
2014	1.192,3	1.065,5	126,8	10,6
2015	1.408,4	1.101,5	306,9	21,8
2016	1.446,2	1.304,5	141,7	9,8
2017	1.640,5	1.441,8	198,7	12,1
2018	2.009,9	1.737,0	272,9	13,6
2019	2.840,0	2.523,1	316,9	11,2

De onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke begroting is gedaald van 13,6% naar 11,2%. Hoewel dit het laagste percentage is van de afgelopen 3 jaar, kan dit nog niet het gevolg zijn van recent gestarte verbetermaatregelen in het verwervingsproces. De meeste projecten die nu lopen zijn namelijk nog onder het oude systeem van verwerving gestart. Het duurt 4 tot 5 jaar voordat alle projecten in het nieuwe systeem van verwerving meedraaien. Het effect van het nieuwe systeem op onderbesteding kunnen we daarom nu nog niet vaststellen, dat duurt waarschijnlijk nog 5 tot 7 jaar.

Een verklaring voor het lagere percentage zien wij eerder in verhoogde kasstromen bij het realiseren van grote projecten zoals de aanschaf van het F-35 gevechtsvliegtuig en de vervanging van de Chinook helikopters. Deze projecten zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de hogere uitgaven in 2019. Het kasritme van deze grote projecten is in de uitvoering redelijk goed te voorspellen. Naast deze grote verwervingsprojecten zien we dat het ministerie na jarenlange bezuinigingen weer investeert in de organisatie: er wordt meer geld uitgegeven.

Conclusie

We zien dat de intensiveringsgelden de beoogde financiële dekking geven voor de bestaande investeringsplannen. Zonder de intensiveringen zijn deze niet volgens de oorspronkelijke planning te realiseren.

De meeste intensiveringsgelden uit het regeerakkoord worden pas op langere termijn besteed. Enerzijds komt dit doordat investeringen reguliere voorbereidingstijd vragen voordat het geld daadwerkelijk kan worden uitgegeven. Anderzijds moeten de ingezette verbetermaatregelen om bestaande vertragingen in het verwervingsproces op te lossen hun effect nog krijgen. Het doorvoeren van de verbetermaatregelen ligt op schema.

5.4 Ook de 3e hoofdtaak is een hoofdtaak



In ons verantwoordingsonderzoek 2019 hebben we onderzoek gedaan naar de ondersteuning aan civiele autoriteiten door het Ministerie van Defensie.

Door de coronacrisis is dergelijke ondersteuning op het moment van publicatie van ons onderzoek concreet zichtbaar. Het Ministerie van Defensie ondersteunt tijdens de coronacrisis vele civiele organisaties. Ons onderzoek gaat echter over de periode 2019, de huidige inzet van diverse capaciteiten is geen onderdeel geweest van ons onderzoek en onderstaande bevindingen en conclusies zijn niet gebaseerd op de inzet van het Ministerie van Defensie tijdens de coronacrisis.

De krijgsmacht heeft drie hoofdtaken die zijn afgeleid uit de grondwet. De 3e hoofdtaak houdt in dat de krijgsmacht de overheid (bijvoorbeeld provincies en gemeenten) ondersteunt bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, nationaal en internationaal. De drie hoofdtaken zijn volgens de beschrijving van het ministerie gelijkwaardig. Toch zien wij dat de 3e hoofdtaak minder prioriteit krijgt dan de andere twee hoofdtaken. Hierna beschrijven wij eerst de 3e hoofdtaak en laten wij vervolgens zien hoe de minister nationale operaties anders aanstuurt en verantwoordt.

De nationale operaties zijn slechts een onderdeel van de 3e hoofdtaak

De '3e hoofdtaak' en 'nationale operaties' worden regelmatig als synoniem aan elkaar gebruikt. Niet alle opdrachten binnen de 3e hoofdtaak zijn echter nationale operaties en niet alle nationale operaties vallen binnen de 3e hoofdtaak.

De 3e hoofdtaak bevat ook steun aan civiele autoriteiten buiten Nederland. In september 2019 hebben bijvoorbeeld de marineschepen Zr. Ms. Johan de Witt en Zr. Ms. Snellius hulp geboden op de Bahama's na de orkaan Dorian.

Ook zijn er nationale operaties binnen Nederland die niet ter ondersteuning zijn van civiele autoriteiten en dus niet onder de 3e hoofdtaak vallen. Het Ministerie van Defensie ondersteunt bijvoorbeeld militaire bondgenoten bij transport van materieel door Nederland (het zogenoemde 'Host Nation Support'). Een en ander is verduidelijkt in figuur 11.

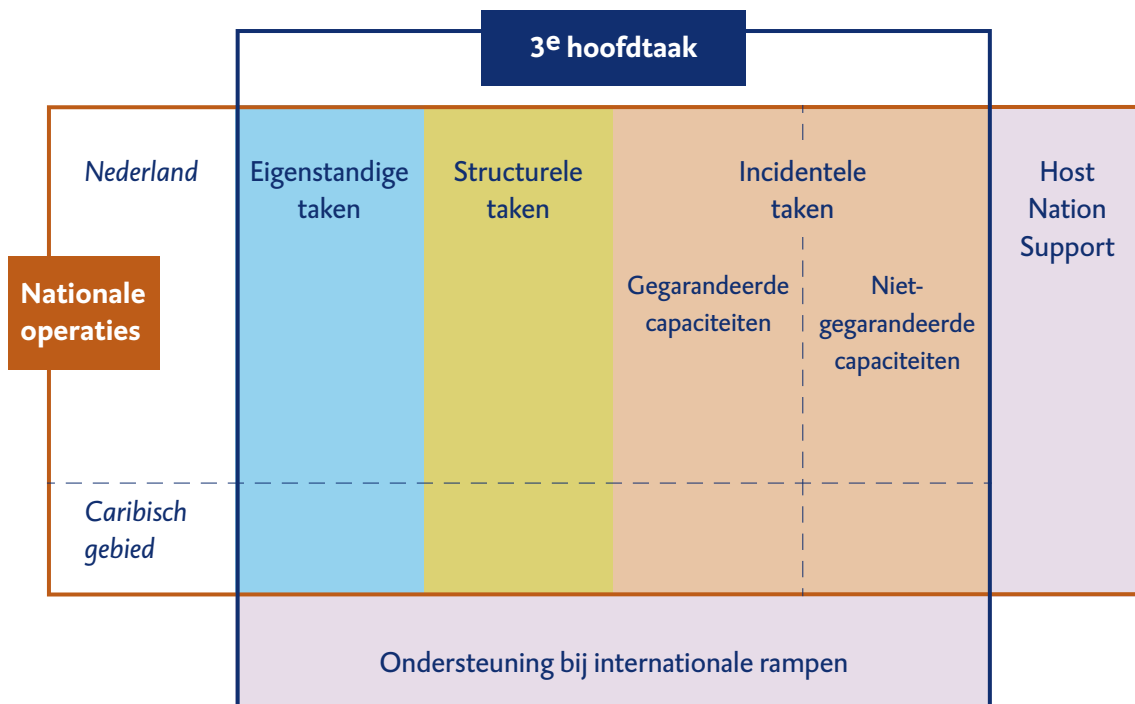
In het gereedstellingsproces van de krijgsmacht worden eenheden gereedgesteld voor alle taken waarvoor zij zijn aangewezen. Eenheden die operationeel gereed zijn, kunnen worden ingezet, eventueel na een aanvullende training voor een specifieke inzet.

Om invulling te kunnen geven aan de 3e hoofdtak in Nederland biedt het ministerie de civiele autoriteiten diverse gespecialiseerde eenheden van de krijgsmacht (capaciteiten) aan. De capaciteiten die het ministerie in Nederland ter beschikking stelt, zijn beschreven in de openbare Catalogus Nationale Operaties. Het Ministerie van Defensie maakt daarin onderscheid tussen drie soorten activiteiten:

- eigenstandige taken, zoals de Kustwacht;
- structurele taken, zoals de Explosieven Opruim Dienst Defensie;
- incidentele taken, waarin het ministerie onderscheid maakt tussen:
 - gegarandeerde capaciteiten die op een zekere *notice to move* staan, als er bijvoorbeeld een terroristische aanslag plaatsvindt;
 - niet-gegarandeerde capaciteiten, zoals het zware materieel dat is ingezet in oktober 2019 en februari 2020 als wegafzetting tijdens de boerenprotesten.

Alleen de niet-gegarandeerde, incidenteel beschikbare capaciteiten staan niet beschreven in de openbare Catalogus Nationale Operaties.

De 3^e hoofdtak omvat vele ‘taken’

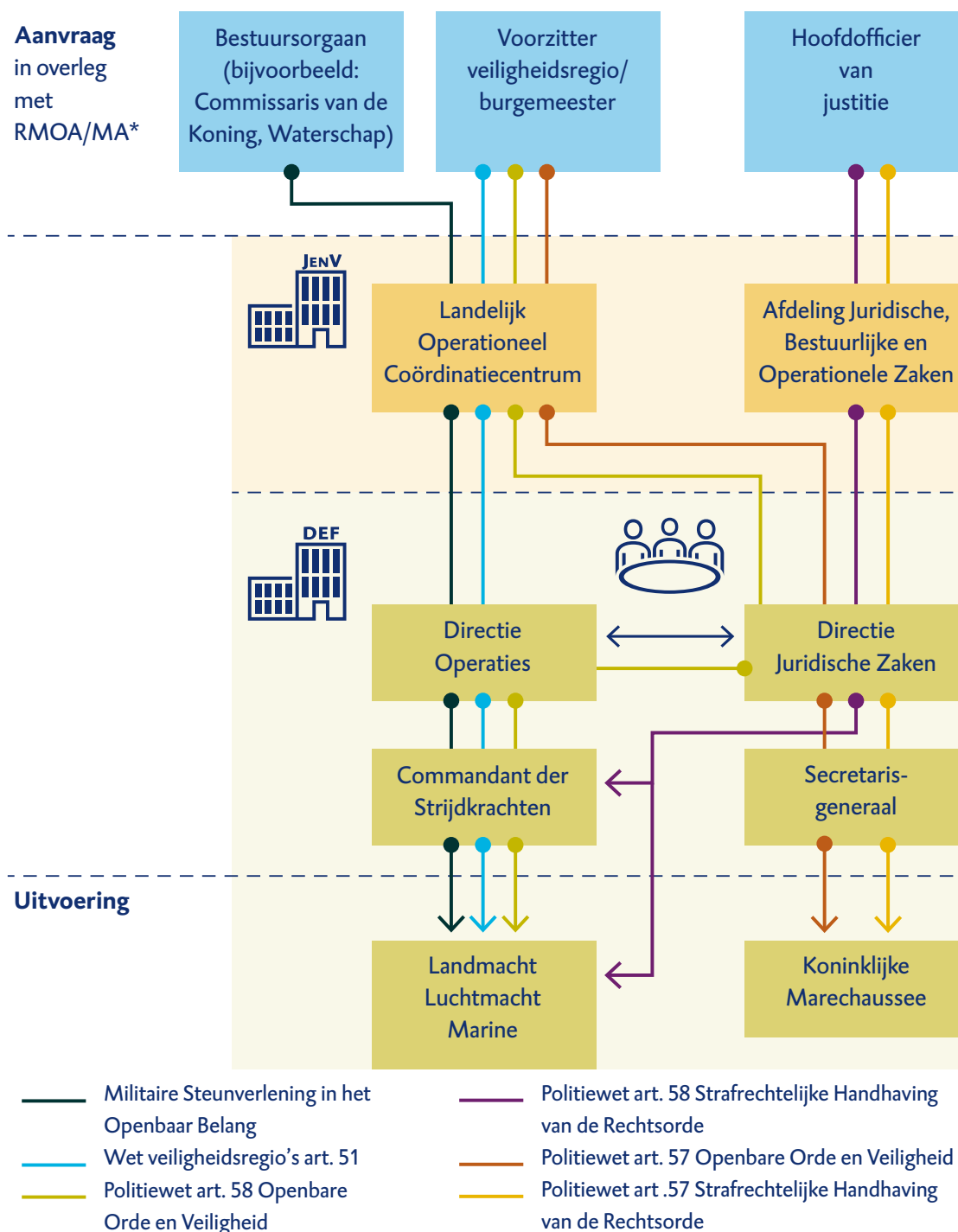


Figuur 11 De relatie tussen de 3e hoofdtak en nationale operaties.

Inzet van capaciteiten voor de 3e hoofdtaak kan op basis van diverse wettelijke grondslagen

De aanvraagprocedures en de wet- en regelgeving voor nationale inzet van de krijgsmacht lopen uiteen, omdat verschillende partijen zijn betrokken bij nationale operaties. Figuur 12 geeft de procedures weer voor nationale operaties waar geen verkorte procedure voor is, zoals voor de inzet van de Explosieven Opruim Dienst Defensie.

6 verschillende procedures om een taak van nationale operaties aan te vragen



* Regionaal Militair Operationeel Adviseur of Militair Adviseur van het Ministerie van Defensie

Figuur 12 Aanvraagprocedures binnen 3e hoofdtaak

Negatieve gevolgen van incidentele inzet zijn in 2019 beperkt

In onze publicatie over de missie in Mali (2018) constateerden we dat een dergelijke missie ook invloed heeft op eenheden die er niet direct aan deelnemen. Doordat die eenheden wel materieel en personeel aan de inzet in Mali moesten leveren, werden zij sterk belemmerd in hun reguliere trainingsprogramma.

Zoals te zien is in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie, beleidsartikel 1: Inzet, zijn in 2019 vele militairen ingezet voor de 3e hoofdtaak. De grootste inzet qua aantallen betrof de explosievenopruiming met 1.882 inzetten. Daarnaast is het Ministerie van Defensie nog 83 keer ingezet voor Strafrechtelijke handhaving van de openbare orde (onder andere inzet van search teams voor doorzoeken) en 34 keer voor Handhaving van de openbare orde en veiligheid. Ook waren er inzetten in het kader van de Wet veiligheidsregio's en de Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang en ondersteunde het Ministerie van Defensie de civiele autoriteiten in het Caribisch gebied.

Voor de gedane inzet voor de 3e hoofdtaak heeft het Ministerie van Defensie in 2019 een bedrag van € 1,4 miljoen uitgegeven op beleidsartikel 1, Financiering nationale inzet krijgsmacht (FNIK).

Voorbeelden van incidentele inzet in 2019 zijn onder meer de strandschoonmaak op Schiermonnikoog in januari na de containercalamiteit en wegafzettingen bij de boerenprotesten in oktober. In beide gevallen heeft het Ministerie van Defensie, zo blijkt uit ons onderzoek, de civiele autoriteiten op tijd en op de juiste schaal van steun kunnen voorzien. In tegenstelling tot ons Mali-onderzoek, zien wij bij de incidentele inzet voor nationale operaties in 2019 slechts kleine verstoringen voor de materiële gereedheid en de geoefendheid van de ingezette eenheden. Dit komt doordat deze nationale operaties relatief kort duren en minder omvangrijk zijn dan bijvoorbeeld de missie in Mali.

De Catalogus Nationale Operaties was in 2019 niet actueel

De Catalogus Nationale Operaties is op het internet beschikbaar en is in 2018 voor het laatst geactualiseerd. Het Ministerie van Defensie is op dit moment bezig de catalogus te herzien. Van alle aangeboden capaciteiten is ongeveer een derde niet meer beschikbaar of is er geen behoefte meer aan. Voor een ander derde deel maakt het ministerie op dit moment nieuwe afspraken met de civiele partners. Het laatste derde deel blijft vooralsnog onveranderd operationeel gereed en ook inzetbaar.

Het Ministerie van Defensie kon in 2019 niet alle voor nationale operaties gereed gestelde eenheden garanderen. Een van de onderzochte eenheden was in 2019 bijvoorbeeld slechts gevuld met 12 personen in plaats van de 70 personen waaruit deze eenheid zou moeten bestaan. Daarvan konden er op het moment van onderzoek slechts 9 personen daadwerkelijk worden ingezet vanwege opleiding en ziekte.

Ook zagen wij dat eenheden die gegarandeerd ingezet kunnen worden voor de 3e hoofdtak tegelijkertijd gereed staan voor andere opdrachten, zoals een stand-byopdracht voor de NAVO in het kader van de 1e hoofdtak. Beide opdrachten kunnen niet tegelijkertijd worden uitgevoerd. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het begrijpelijk dat de minister van Defensie niet voor alle mogelijke nationale operaties specifieke capaciteiten operationeel gereed stelt. Dit brengt echter wel het risico met zich mee dat een opdracht niet uitgevoerd kan worden omdat de eenheid al elders is ingezet en dus niet langer gegarandeerd is.

De stuurinformatie voor de 3e hoofdtak is verouderd

De Commandant der Strijdkrachten is opdrachtgever voor zowel de gereedstelling als de daadwerkelijke inzet van capaciteiten voor de 3e hoofdtak. Voor de gereedstelling doet hij dat jaarlijks met de Aanwijzing Gereedstelling Commandant der Strijdkrachten (AGCDS), waarin de taken zijn beschreven waarvoor de eenheden zich gereed moeten stellen. De gereedstelling voor nationale operaties is daarin weinig zichtbaar, omdat die is verwerkt in een separaat document: OPPLAN 10. De in 2019 gebruikte versie van OPPLAN 10 dateert uit 2010. In 2019 is gewerkt aan een actualisatie van OPPLAN 10. OPPLAN 10 wordt dus niet met dezelfde regelmaat geactualiseerd als de AGCDS. We concluderen hieruit dat de minister van Defensie daarmee minder aandacht lijkt te besteden aan sturing voor de 3e hoofdtak in vergelijking tot de opdrachten voor 1e of de 2e hoofdtak.

Complete, actuele informatie over mate van gereedheid van capaciteiten ontbreekt

Capaciteiten, ingevuld door eenheden, die de minister van Defensie in de Catalogus Nationale Operaties garandeert in het kader van de 3e hoofdtak krijgen in de interne verantwoordingsinformatie binnen het ministerie minder aandacht dan de 1e en 2e hoofdtak. Eenheden rapporteren in hun interne informatie aan het naasthogere niveau incidenteel over hun gereedheid voor nationale operaties in hun gereedheidsrapportages. De gereedheid voor de 1e hoofdtak en die voor de 2e hoofdtak krijgen hierbinnen namelijk prioriteit.

Dit en de diversiteit aan betrokken partijen en aanvraaglijnen, zoals eerder gezien in figuur 12, maakt dat op geen enkel niveau binnen het Ministerie van Defensie een compleet, actueel overzicht bestaat van de gereedheid van eenheden voor nationale operaties. In de praktijk bestaat dit inzicht op het niveau van de in te zetten eenheden zelf, die echter weer geen zicht hebben op de gereedheid van vergelijkbare capaciteiten bij andere eenheden.

Te rooskleurige verantwoordingsinformatie over de 3e hoofdtak in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarverslag

Ook in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarverslag over de mate waarin de krijgsmacht aan de drie hoofdtaken heeft kunnen voldoen ontbreekt informatie om zicht te krijgen op de gereedheid van gegarandeerde capaciteiten binnen de 3e hoofdtak. Het parlement is

daardoor niet in staat om te beoordelen of de minister van Defensie in staat is om alle aan de krijgsmacht opgedragen taken uit te laten voeren. Gegeven de structurele afwezigheid van een aantal capaciteiten en de tekortschietende gereedheid van andere capaciteiten, zoals hiervoor beschreven, beoordelen wij de informatie in de vertrouwelijke bijlage daarom als te rooskleurig.

Conclusie en aanbevelingen

Hoewel de 3e hoofdtaak dezelfde status heeft als de andere 2 hoofdtaken, zien we dat de minister van Defensie in aansturing en verantwoording de 3e hoofdtaak anders behandelt. Wij hebben daarom 2 aanbevelingen voor de minister:

- Besteed bij het gereed stellen van eenheden en het plannen van taken explicieter aandacht aan de 3e hoofdtaak en daarbinnen aan de nationale operaties. Houd hierbij rekening met en communiceer over de risico's die ontstaan voor de civiele autoriteiten wanneer capaciteiten niet (meer) beschikbaar zijn.
- Besteed in de interne verantwoordingsinformatie en in het jaarverslag en de bijhorende vertrouwelijke bijlage explicieter aandacht aan het kunnen uitvoeren van de 3e hoofdtaak. Maak daarin duidelijk welke gegarandeerde capaciteiten al dan niet operationeel gereed zijn en hoe inzet in het kader van een andere hoofdtaak de inzet voor de 3e hoofdtaak beïnvloedt.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 29 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. 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 2019. Ik ben verheugd dat u constateert dat de bedrijfsvoering verder is verbeterd en het financieel beheer wederom op orde is. Tegelijkertijd deel ik 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 in het teken van herstel, modernisering en groei. Zoals u terecht concludeert vraagt dat om keuzes. Daarbij zal ik binnen de organisatie aandacht blijven geven aan de bedrijfsvoering. Het opheffen van twee onvolkomenheden – logistieke keten reserveonderdelen en informatiebeveiliging – is een steun in de rug voor mijn medewerkers, maar tegelijkertijd beseffen we dat we er daarmee nog niet zijn.

Mede namens de staatssecretaris behandel ik in deze reactie achtereenvolgens bedrijfsvoering, vastgoedmanagement en beleidsinformatie. Daarna adresseer ik de overige aanbevelingen en sluit ik af.

Bedrijfsvoering

U constateert dat de bedrijfsvoering is verbeterd, maar nog niet geheel op orde. Ik onderschrijf dat en ben verheugd dat onze inspanningen hun vruchten afwerpen, maar beseft dat, zoals u ook terecht constateert, het herstel nog meerdere jaren zal vergen. De financiële middelen, de achterstanden binnen het vastgoed en de personeelstekorten, zowel kwalitatief als kwantitatief, zijn daarbij knelpunten. In de nog op te stellen begroting 2021 en Defensievisie vormen dit belangrijke aandachtspunten.

Ik neem uw aanbevelingen die toezien op de bedrijfsvoering over, maar blijf voor de motivering van de objectieve leverancierskeuze in het inkoopdossier de grens van 50.000 euro hanteren, omdat dit zo is vastgelegd in het huidige rijksbrede afsprakenpakket. Defensie zal nogmaals aandringen op spoedige aanpassing van het Beleidskader.

Vastgoedmanagement

Ook ik acht het van belang om de tekortkomingen in het vastgoedmanagement op te lossen. Daarbij is zowel inzicht in de staat van het vastgoed als goed vastgoedmanagement essentieel voor effectieve vastgoedsturing. Op het eerste gebied kunnen wij met het huidige inzicht in de strategische kernvoorraad prioriteiten stellen voor het revitaliseren van ons vastgoed, maar is zoals u aanbeveelt, actueel inzicht in de gehele portefeuille nodig voor vastgoedsturing. Het Onderhoudsmanagementsysteem, waarvan het Rijksvastgoedbedrijf momenteel de aanbesteding voorbereidt, is hier een belangrijk onderdeel van. Op het tweede gebied gaan wij, in nauwe samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf, het vastgoedmanagement verbeteren. Hiervoor gebruiken we onder andere de recente evaluatie van het opdrachtgever-opdrachtnemerconvenant.

Ik erken dat de financiële dekking voor het Strategisch Vastgoedplan (SVP) met de thans beschikbare budgetten onvoldoende is en dat complexe keuzes nodig zijn. Ik onderzoek daarom welke handelingsperspectieven er zijn om het verschil tussen benodigde en beschikbare financiën te verkleinen, ook gezien de maatschappelijke opgave omtrent verduurzaming. Naast deze lange-termijnaanpak hebben ook korte-termijn maatregelen mijn aandacht. Het brandveilig maken van legeringsgebouwen heeft daarbij prioriteit.

Beleidsinformatie en gereedheid

Ook ik constateer dat het herstel van de gereedheid, mede door standby opdrachten en missiedruk, achterblijvende personele vulling en tekort aan ondersteunende eenheden, achterblijft.

Zoals u in het onderzoek aanhaalt, lopen er meerdere acties om de beleidsinformatie verder te verbeteren. Uw aanbeveling om de in de inzetbaarheidsrapportage gebruikte kleuren aan te passen en definities te uniformeren sluit daar goed bij aan. Ook uw aanbevelingen om de derde hoofdtak explicieter onder de aandacht te brengen, neem ik over. U beveelt aan om bij het rapporteren over capaciteiten *alle* ondersteunende eenheden en materiaal mee te wegen. Ik ben van mening dat de inspanning niet opweegt tegen de hierdoor verwachte verbetering. Ik ga echter wel mee in uw oproep om de status van de ondersteunende eenheden mee te nemen in het totaaloordeel van de gereedheid van de capaciteit.

Overige aanbevelingen

Alle aanbevelingen die ik hierboven nog niet geadresseerd heb, neem ik over. Wel wil ik aangeven dat de realisatie van een deel van uw aanbevelingen meerjarige inspanning vergt.

Tot slot

Uw aanbevelingen zijn voor mij belangrijk om de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie verder te verbeteren. Ik dank u dan ook voor de samenwerking in het afgelopen jaar en hoop u en uw medewerkers in goede gezondheid terug te zien voor het Verantwoordingsonderzoek 2020.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

We stellen echter ook vast, dat de minister desondanks vasthoudt aan een aanbestedingsgrens van € 50.000 voor de motivering van de objectieve leverancierskeuze. We wijzen er op dat in het afsprakenpakket is aangegeven dat de grens van € 50.000 pas gehanteerd kan worden als de regelgeving (Gids Proportionaliteit en de Circulaire grensbedragen) is aangepast. Wij hebben meermalen aangegeven dat zolang de regelgeving niet is aangepast de grens van €33.001 gehanteerd dient te worden. Het overschrijden van de huidige formele grens van €33.001 kan leiden tot onrechtmatige uitgaven.

We zien verder dat de minister onze analyse van de problemen bij het vastgoedmanagement deelt en daar actie op onderneemt. De Algemene Rekenkamer begrijpt dat daarbij lastige keuzes nodig zijn. Iedere vertraging van keuzes leidt direct tot verslechtering van de bestaande situatie, waardoor onderhoudsachterstanden verder toenemen met zowel financiële als bouwkundig technische negatieve gevolgen.

Wat betreft de reactie van de minister dat zij niet alle ondersteunende eenheden en materiaal meeweegt bij het oordeel over capaciteiten vullen wij het volgende aan. Een toelichting op de mate van gereedheid inclusief de status van ondersteunende eenheden en het benodigde materiaal als voorraden en munitie is volgens ons nodig om een completer en vooral reëel beeld op te bouwen van de status van de krijgsmacht.

De minister schrijft dat de realisatie van onze aanbevelingen meerjarige inspanning vergt. Wij zullen de voortgang van de implementatie van onze aanbevelingen de komende jaren volgen.

Wij hopen de minister en alle medewerkers van het Ministerie van Defensie voor het Verantwoordingsonderzoek 2020 in goede gezondheid terug te zien.

Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2019

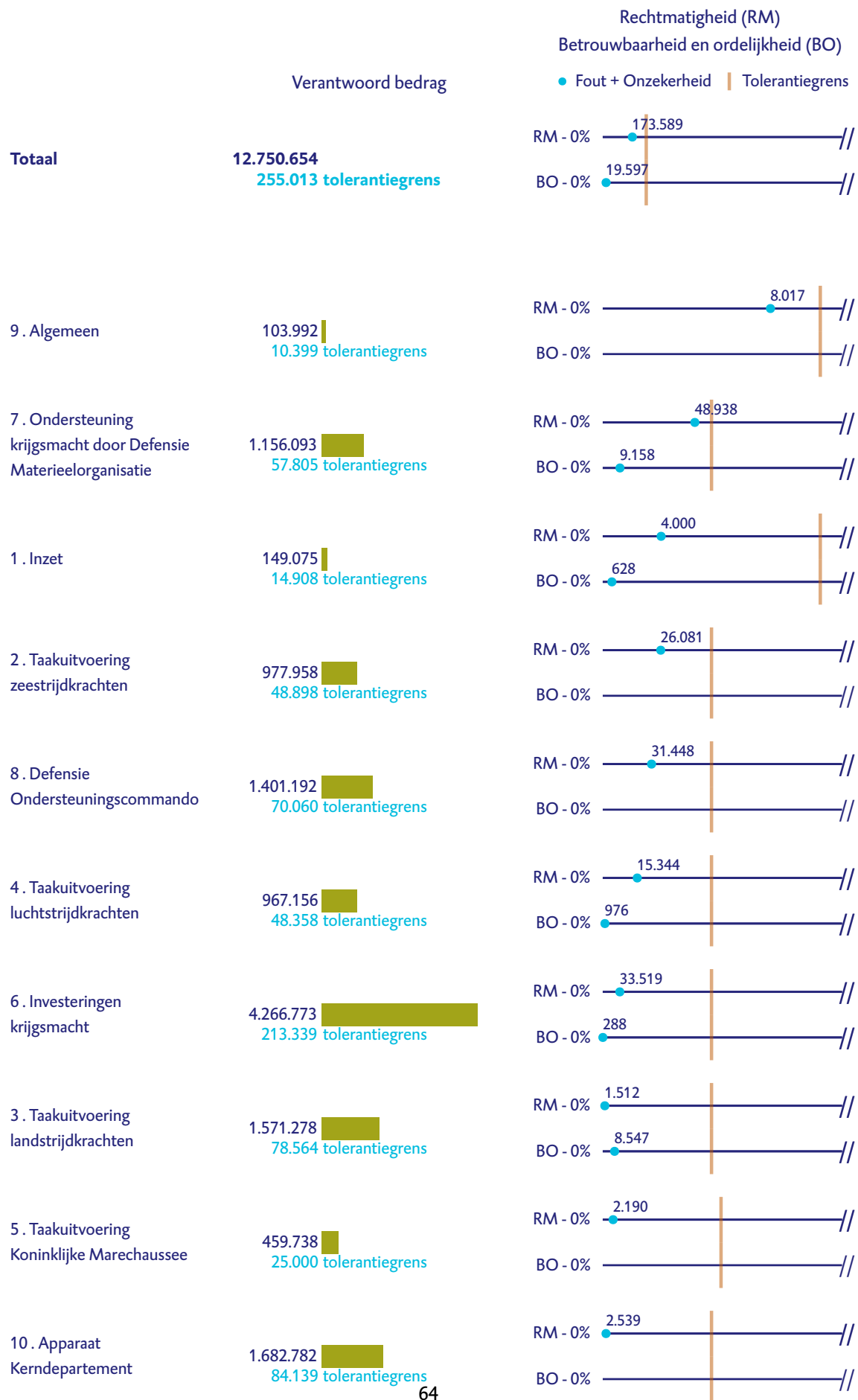
In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) met een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

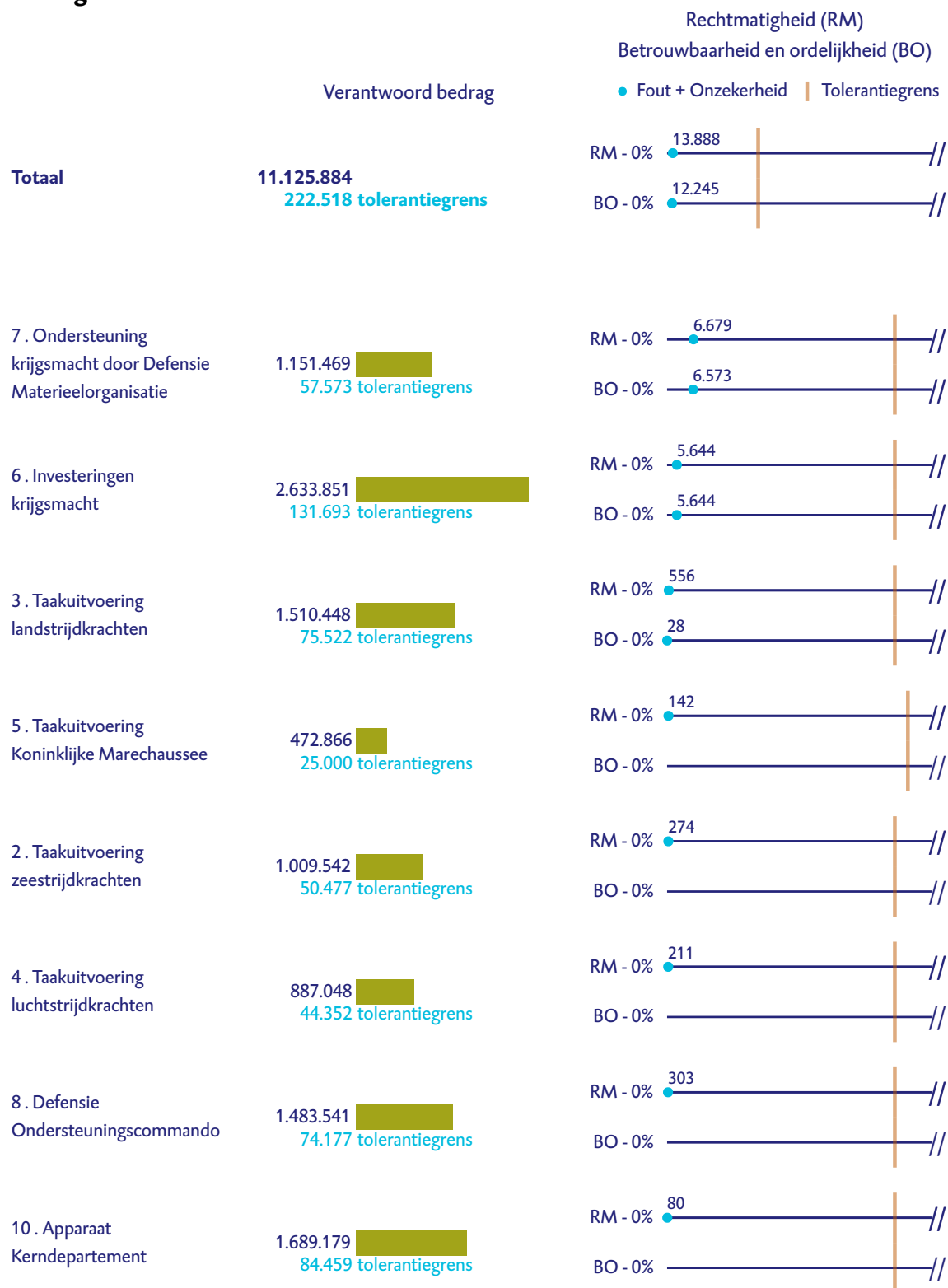
Verplichtingen

Bedragen x € 1.000



Uitgaven en ontvangsten

Bedragen x € 1.000



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 van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. 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. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. 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 af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

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

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ of een ‘ernstige onvolkomenheid’. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico’s en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst 2012 BIR 2012, BIR:2017 en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Het normenkader is opgebouwd uit vier onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: governance, organisatie, risk management en incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

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

Wij onderzoeken:

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

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

Methodologische verantwoording Informatiebeveiliging: Normenkader en oordeelsvorming

In 2018 en de voorgaande jaren heeft de Algemene Rekenkamer verschillende ministeries getoetst aan de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst 2012 BIR 2012. De BIR:2017 is in januari 2019 in werking getreden. Over het jaar 2019 hebben we overeenkomsten geïdentificeerd tussen de BIR 2012, BIR:2017 en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) die 1 januari 2020 van kracht is. Dit om stabiliteit te creëren in het toetskader over de jaren heen. Net als in Verantwoordingsonderzoek (VO) over 2018 hebben wij in 2019 een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden, met de daarbij behorende normen zoals hiervoor beschreven. Deze zijn geformuleerd in de vorm van beheersmaatregelen. Het normenkader voor dit onderzoek is opgebouwd uit een viertal onderdelen die we ook in het VO 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management. Het onderzoek richt daarmee zich op het fundament van de informatiebeveiliging en is enerzijds gericht op de governance en opzet van informatiebeveiliging en anderzijds op de werking van incident- en risicomanagement. Per onderzochte organisatie hebben wij de effectiviteit van de beheersmaatregelen beoordeeld. De effectiviteit van de beheersmaatregelen geeft een indicatie ten aanzien van de beheersing van het risico op het gebied van informatiebeveiliging. Vervolgens hebben wij een risico-impact analyse uitgevoerd om de zwaarte van de bevinding te bepalen. De zwaarte hangt onder andere af van de context van het departement en of aanvullende beheersmaatregelen door het ministerie zijn getroffen. Ten slotte wordt er een oordeel gegeven over de beheersing van de risico's binnen het ministerie.

Eindnoten

1. De in de berekening van het percentage gebruikte waarde voor het bbp is gebaseerd op gegevens van het CBS: <https://opendata.cbs.nl>. Het Ministerie van Defensie maakt voor de berekening van dit percentage gebruik van andere cijfers van het CBS. Het percentage dat het publiceert wijkt daardoor af van de in dit rapport gepubliceerde percentage. De Algemene Rekenkamer gebruikt dit jaar hetzelfde gegeven van het CBS als in het voorgaande jaar.
2. Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.
3. Profiel departementale CIO-organisatie; dit is een in 2017 vastgestelde set van eisen aan de departementale CIO-organisatie.
4. CTIVD nr. 66, *Voortgangsrapportage III over de invoering van de Wiv 2017*, 3 december 2019. Den Haag: Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

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 2020