



Resultaten verantwoordings- onderzoek 2014 Ministerie van Defensie (X)

20 mei 2015

Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Defensie (X) zoals gepubliceerd op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 13 mei 2015. Dit document is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Over dit onderzoek

Verantwoordingsdag

Op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd.

De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de verantwoording van de ministers en presenteert de resultaten daarvan ook op Verantwoordingsdag.

Verantwoordingsonderzoek

Bij het jaarlijks verantwoordingsonderzoek kijken we zowel naar de kwaliteit van de jaarverslagen als naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de jaarverslagen en ons onderzoek kan het parlement na Verantwoordingsdag met het kabinet in gesprek over wat er terecht is gekomen van de plannen die ruim anderhalf jaar ervoor – op Prinsjesdag - aan het parlement zijn gepresenteerd. Als alles goed is kunnen de Staten-Generaal vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Meer informatie over het verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. Daar vindt u ook alle resultaten van het verantwoordingsonderzoek, over dit begrotingshoofdstuk en over de andere begrotingshoofdstukken.

Ministerie van Defensie 2014

Dit zijn de resultaten van het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2014 bij het Ministerie van Defensie. We presenteren:

- de hoofdpunten uit ons onderzoek;
- onze bevindingen en oordelen over:
 - de beleidsresultaten
 - de bedrijfsvoering
 - financiële informatie

Als achtergrondinformatie nemen we de belangrijkste ontwikkelingen bij het ministerie en enkele kengetallen op.



Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Defensie | 1 |
| 2 Kengetallen en ontwikkelingen Defensie | 8 |
| 2.1 Ministerie van Defensie in cijfers (bedragen in euro's) | 8 |
| 2.2 Ontwikkelingen | 8 |
| 3 Beleidsresultaten Ministerie van Defensie | 11 |
| 3.1 Met de huidige inzet teert Defensie in op de geoefendheid van personeel | 11 |
| 3.2 Niet bekend of beleid strategische luchttransportcapaciteit doelmatig en doeltreffend is | 18 |
| 3.3 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie | 20 |
| 3.3.1 Aandachtspunt: Informatie over de gereedheid niet altijd deugdelijk tot stand gekomen | 20 |
| 3.4 Verantwoording onderzoek beleidsdoorlichting | 21 |
| 4 Bedrijfsvoering Ministerie van Defensie | 23 |
| 4.1 Oordeel bedrijfsvoering | 23 |
| 4.1.1 Onvolkomenheid: Logistieke keten reserveonderdelen hapert en is overbelast | 23 |
| 4.1.2 Onvolkomenheid: Onvoldoende kwaliteit gegevens in ERP belemmert reguliere bedrijfsvoering | 26 |
| 4.1.3 Onvolkomenheid: Zorgwekkende staat IT-beheer voortvarend aangepakt | 27 |
| 4.1.4 Onvolkomenheid: Weinig verbetering in de toegangsbeveiliging van informatiesystemen | 30 |
| 4.1.5 Onvolkomenheid: Structurele verbetering financieel beheer in zicht | 31 |
| 4.1.6 Onvolkomenheid: Financieel beheer van het Commando DienstenCentra voldoet niet aan de eisen | 35 |
| 4.1.7 Onvolkomenheid: Verplichtingenbeheer nog niet op orde | 35 |
| 4.1.8 Aandachtspunt: Kwaliteit van de raming en beheersing van investeringen nog onvoldoende | 36 |
| 4.1.9 Aandachtspunt: Aandacht voor compleetheid van personeelsdossiers blijft nodig | 40 |



| | |
|--|-----------|
| 4.1.10 Aandachtspunt: Een strategische visie op de vastgoedportefeuille ontbreekt vooralsnog | 41 |
| 4.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering | 44 |
| 4.3 Historisch verloop onvolkomenheden Defensie | 44 |
| 4.4 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen Defensie | 45 |
| 5 Financiële informatie Ministerie van Defensie | 48 |
| 5.1 Defensie-uitgaven nog niet in lijn met NAVO-richtlijn | 48 |
| 5.2 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie | 50 |
| 5.3 Oordeel weergave financiële informatie | 51 |
| 5.3.1 Fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave: Fout in deugdelijke weergave | 51 |
| 5.4 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau 5 artikeloverschrijdingen | 51 |
| 5.4.1 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie CLAS | 52 |
| 5.4.2 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie Investerings krijgsmacht | 52 |
| 5.4.3 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie DMO | 52 |
| 5.4.4 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie CDC | 53 |
| 5.4.5 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie Bestuursstaf | 53 |
| 5.4.6 Fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave artikel 6 | 53 |
| 5.4.7 Fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave artikel 8 | 54 |
| 5.4.8 Fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave artikel 9 | 54 |
| 5.5 Financiële informatie per artikel Defensie in relatie tot onvolkomenheden | 55 |
| 5.6 Overzicht fouten en onzekerheden Defensie | 57 |



1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Defensie

1

Defensie trekt niet vol te houden wissel op zichzelf

Op dit moment lukt het de defensieorganisatie niet om naast de inzet voor missies voldoende materieel over te houden om te kunnen trainen en opleiden. Voor veel van de uit te voeren taken zijn de beschikbare middelen krap bemeten. In 2014 kreeg Defensie parlementair groen licht voor de verwerving van de JSF. Waar eerder nog sprake leek van een ordentelijke langjarige budgettaire inpassing, dreigt dit project alsnog andere geplande investeringen te verdringen. De bedrijfsvoering is complex en functioneert nog verre van optimaal. Tekorten aan reserveonderdelen en onderhoudscapaciteit zorgen dat materieel soms lange tijd stilstaat. Daarnaast laat de betrouwbaarheid van de IT te wensen over, zijn er bij verschillende onderdelen personele tekorten en vergt de implementatie van een nieuw omvangrijk softwaresysteem nog veel inspanningen. Wanneer de minister van Defensie de operationele doelen en financiële middelen weer in balans wil brengen en de bedrijfsvoering soepel wil laten functioneren, dan zal zij scherper prioriteiten moeten stellen.

Defensie nog geen geoliede machine

De krijgsmacht heeft van veel wapensystemen net genoeg materieel en personeel om de gestelde doelen te kunnen uitvoeren. Om deze doelen te kunnen halen moet de bedrijfsvoering goed functioneren: voldoende personeel moet zijn getraind, reserveonderdelen moeten op tijd beschikbaar zijn en onderhoudsbeurten moeten vlot verlopen. In 2014 was dit nog niet het geval. We noemen een aantal voorbeelden:

- bij de landmacht verloopt de levering van reserveonderdelen zodanig problematisch dat een aanzienlijk deel van de voertuigen stilstaat. Een deel van deze voertuigen wordt gebruikt als 'donor' om andere voertuigen aan de praat te houden;
- beperkingen in onderhoudscapaciteit en reserveonderdelen voor de Chinook-transporthelikopters zorgen er voor dat een deel van de beoogde opleidingen en trainingen niet kon worden uitgevoerd;



- bij de luchtverdedigings- en commandofregatten verhuist al jarenlang een groot aantal onderdelen van het ene fregat - dat stil ligt voor groot onderhoud - naar andere fregatten omdat er onvoldoende reserveonderdelen zijn om alle fregatten volledig te kunnen inzetten;
- sommige wapensystemen zijn de afgelopen tijd extra ingezet, zoals de Patrioteenheid en de jachtvliegtuigen. Deze hogere inzet is alleen mogelijk als naderhand een aanzienlijke herstelperiode wordt ingelast.

2

Lees meer over de voortzettingmacht van 4 wapensystemen.

Lees meer over de knelpunten in de keten voor reserveonderdelen.

Personele capaciteit niet in balans met uit te voeren taken

In 2014 waren veel reorganisaties net achter de rug. Op sommige plaatsen blijkt dat de resterende personele capaciteit te klein is om de gestelde taken uit te voeren. Dit geldt zowel voor de geplande formatie als voor de daadwerkelijke vulling. Enkele voorbeelden:

- een tekort aan technisch onderhoudspersoneel zorgt ervoor dat jachtvliegtuigen en helikopters te lang wachten op noodzakelijk onderhoud;
- een tekort aan inkopers zorgt al jaren voor structurele achterstanden bij investeringsprojecten.

Materiële capaciteiten niet in balans met uit te voeren taken

Ook op het materiële vlak is op sommige plekken sprake van een onbalans. Zo zijn er tekorten aan onderdelen en sluiten onderhoudscontracten soms onvoldoende aan op gewijzigd gebruik van het materieel.

Voor sommige wapensystemen duurt het nog lang voordat de tekorten zijn opgelost. Zo geeft de minister van Defensie in het jaarverslag 2014 aan dat niet eerder dan in 2023 voldoende helikopters beschikbaar zullen zijn om alle benodigde taken te kunnen uitvoeren.

Realistische financiële planning

Voor financiële duurzaamheid is het van belang dat Defensie investeringen vanuit een lange termijn perspectief raamt en daarbij Life Cycle Costing toepast. In onze brief van februari 2015 over de vervanging van de F-16 wezen wij erop dat het departement de geraamde uitgaven aan investeringen in het laatste deel van de planperiode van vijftien jaar – de zogenoemde categorie V investeringen - niet heeft aangepast op basis van een ingeschatte stijging van het prijspeil. Het gaat bijvoorbeeld om de vervanging van onderzeeboten en



de vervanging van LC-fregatten. Zolang deze uitgaven op het prijspeil van 2013 blijven geraamd, gaat de koopkracht voor dergelijke investeringen jaarlijks achteruit.

3

Defensie zucht onder een overbelaste agenda

Terwijl er onbalans is tussen enerzijds uit te voeren taken en anderzijds personeel, materieel en geld, wil de minister van Defensie ook nog te veel tegelijk. Zo vraagt het laten functioneren van het een nieuw systeem voor de materieel-logistieke processen (het ERP-systeem) veel inspanningen van het schaarse personeel dat zich bezig houdt met onderhoud, reserveonderdelen en de logistieke processen. Tegelijkertijd moet dit personeel leren werken met een nieuwe, meer centrale wijze, van het inkopen en beheren van artikelen. De toch al niet optimaal functionerende logistieke keten voor reserveonderdelen wordt hierdoor verder belast.

Tot slot speelden er in 2014 nog problemen op het gebied van vastgoed en IT-beheer. De overdracht van het beheer van vastgoed aan het Rijksvastgoedbedrijf plaatst Defensie in de rol van opdrachtgever. Deze nieuwe rol van Defensie maakt de behoefte aan de nu nog ontbrekende strategische visie op vastgoed urgenter.

Vastgoed werd lange tijd vooral als potentiële bezuinigingspost gezien. Datzelfde gold tot voor kort ook voor de IT-voorzieningen. Uit door Defensie geïnitieerde onderzoeken blijkt in 2014 dat de staat van de IT zorgwekkend is. Een lang en ingrijpend traject is nodig om de IT op het gewenste peil te brengen. Defensie heeft dit traject in 2014 voortvarend en gedegen opgestart: de uitdaging voor het ministerie zit erin om dit traject gedoseerd en consistent vol te houden.

Naast deze veranderingen en uitdagingen blijft de inzet voor missies onverminderd hoog.

In het verantwoordingsonderzoek 2013 merkten we reeds op dat Defensie niet alle ambities en veranderingen tegelijk kon oppakken. Om duurzame verbeteringen te realiseren bevelen we de minister van Defensie aan om een gedoseerde en consistente aanpak te hanteren. De minister zag echter weinig aanleiding om minder ambities na te streven en volstond met het maken van een prioriteitenlijst zonder de planning van verandertrajecten aan te passen.



Overzicht overige resultaten verantwoordingsonderzoek 2014

Defensie

4

Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Vorig jaar constateerden we zes onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Eén onvolkomenheid betrof de kwaliteit van personeelsdossiers. Deze kwaliteit is toegenomen. De betreffende onvolkomenheid is opgelost. Vijf andere onvolkomenheden hadden betrekking op het financieel beheer. Ook de kwaliteit van dit onderdeel is toegenomen. Hier is het aantal onvolkomenheden gedaald van vijf naar drie.

In 2014 zijn op vier nieuwe terreinen onvolkomenheden geconstateerd namelijk ten aanzien van de ketenlogistiek voor reserveonderdelen, de implementatie van het nieuwe softwarepakket ERP, het continuïteitsbeheer van de IT en de toegangsbeveiliging van informatiesystemen.

Per saldo is het aantal onvolkomenheden gestegen van zes naar zeven.

Belangrijkste oordelen over 2014

- Oordeel beleidsinformatie : informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften maar is niet altijd deugdelijk tot stand gekomen.
- Oordeel bedrijfsvoering : 7 onvolkomenheden.
- Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: fouten in de uitgaven en ontvangsten.

Realistisch begroten en scherpe prioriteitstelling nodig

Defensie worstelt met het vinden van een balans tussen ambities, middelen en de behoefte om te innoveren. We bevelen de minister van Defensie aan om allereerst orde op zaken te stellen zodat bestaande ambities gerealiseerd kunnen worden. De interne bedrijfsvoering en informatievoorziening moet zodanig gaan functioneren dat het bestaand materieel optimaal gebruikt kan worden. Daarvoor is het nodig dat reserveonderdelen tijdig beschikbaar zijn, voldoende personeel is opgeleid en de onderhoudscapaciteit toereikend is. Situaties waarbij bepaalde voertuigen langdurig als 'donor' gebruikt worden om andere voertuigen aan de praat te houden, moeten tot het verleden gaan behoren. In de begroting 2016 kan de minister aangeven voor welke onderdelen aanvullende middelen nodig zijn om bestaande ambities waar te kunnen maken dan wel waar ambities neerwaarts worden bijgesteld. Om de balans te herstellen bevelen wij een gedoseerde aanpak aan met scherpe prioriteitstelling. De defensieorganisatie kan veel aan, maar de bestaande ambities en uitdagingen zijn reeds omvangrijk en overstegen in 2014 het veranderpotentieel. Verder is het van belang om de aanpak die gebruikt is bij de nota In het belang van Nederland consistent te



blijven hanteren. Toen zijn inzetdoelen verder uitgewerkt tot operationele doelstellingen. Daaraan zijn lange termijnramingen gekoppeld voor de exploitatie en investeringen. Financiële duurzaamheid is hierbij een vereiste.

Wanneer de minister een realistische begroting opstelt, is het vervolgens voor het parlement van belang om niet te overvragen. Eventuele aanpassingen van ambities en het daaraan gekoppelde budget dienen bij voorkeur geleidelijk en op een consistente wijze te worden doorgevoerd.

Realistisch en volledig indexeren

We bevelen de minister van Defensie aan om ingezette initiatieven voor de toepassing van Life Cycle Costing krachtig voort te zetten. Voor het behoud van de koopkracht van het hele investeringsbudget is het noodzakelijk alle investeringen in de planperiode op het juiste niveau te indexeren ook al is er nog geen sprake van toewijzing van budget aan een specifiek project. De minister van Financiën heeft aangegeven dat de prijsbijstelling voor de zogenoemde categorie V investeringen beschikbaar is en voor de groep als geheel is gereserveerd. We bevelen aan om deze reservering te oormerken voor indexering binnen het beschikbare investeringsbudget voor categorie V en dit, zichtbaar te maken in het eerstkomende zogenoemde Financieel overzicht wapensystemen, een bijlage bij de begroting Defensie, hoofdstuk X 2016. Dit zal er tevens toe leiden dat bij een volgende prijsbijstelling ook deze reservering mede geïndexeerd wordt.

Informatievoorziening verbeteren

We bevelen aan om de kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren. Daarvoor is het in de eerste plaats nodig om de kwaliteit van de data in het nieuwe ERP-systeem te verbeteren. Deze informatie kan vervolgens als basis dienen om de kwaliteit van de informatie over de materiële gereedheid van wapensystemen te verhogen. De beschikbare informatie hierover is nu nog niet voldoende betrouwbaar.

Reactie van de minister

Realistisch begroten en scherpe prioriteitstelling nodig

In reactie op onze aanbeveling om een realistische begroting op te stellen en een scherpe prioriteitstelling schrijft de minister: "Defensie werkt langs verschillende lijnen aan de verbetering van de interne bedrijfsvoering en informatievoorziening. In overeenstemming met uw aanbevelingen blijft de nota 'In het belang van Nederland' onverminderd het uitgangspunt en wordt zoveel mogelijk een consistente en gedoseerde aanpak gehanteerd. Waar trajecten onafhankelijk van elkaar en op verschillende plekken in de organisatie kunnen worden uitgevoerd,



gebeurt dat. In andere gevallen geldt de volgende, in de begroting 2015 opgenomen, prioritering: IT, ERP, financiële duurzaamheid, verwervingsketen, technisch personeel, reservedelen, financieel beheer en vastgoed. In het kader van financiële duurzaamheid zijn stappen gezet om in de toekomst realistischer te plannen en, via de systematiek van Life Cycle Costing, meer inzicht te krijgen in de kosten van wapensystemen. De uitvoering van het Verbeterplan financieel beheer ligt op schema.”

6

Realistisch en volledig indexeren

Over onze aanbeveling om investeringen realistisch en volledig te indexeren zegt de minister van Defensie: “[...] over het aanpassen van investeringen in het laatste deel van de planperiode op basis van een ingeschatte stijging van het prijspeil, heb ik reeds besloten het volledige Defensie Investeringsplan te indexeren. Dit geldt ook voor de plannen waarover de besluitvorming nog niet is afgerond (conceptplannen). Met dit besluit is financiële duurzaamheid nog beter geborgd in de indexeringsystematiek.”

Informatievoorziening verbeteren

In haar reactie op de onvolkomenheid voor de implementatie van het ERP-systeem gaat de minister in op onze aanbeveling om kwaliteit van de gegevens in dit systeem te verbeteren.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Onze hoofdboodschap is dat Defensie een niet vol te houden wissel op zichzelf trekt. Er is sprake van een onbalans tussen uit te voeren taken enerzijds en personeel, materieel en geld anderzijds, de interne bedrijfsvoering functioneert nog niet zodanig dat bestaand materieel optimaal gebruikt kan worden en de minister van Defensie wil teveel tegelijk. Het valt ons op dat de minister slechts in beperkte mate ingaat op onze hoofdboodschap en de daarvan afgeleide aanbevelingen. Zo gaat ze niet in op de aanbeveling om in de begroting 2016 aan te geven waar aanvullende middelen nodig zijn om bestaande ambities waar te maken dan wel aan te geven welke bestaande ambities neerwaarts worden bijgesteld. De minister volstaat met het noemen van de prioriteitsvolgorde zoals opgenomen in de begroting 2015. Voor een operationeel en financieel duurzame krijgsmacht is het onontbeerlijk dat de minister een realistisch perspectief hanteert op de balans tussen doelen en middelen. De begroting is een geschikt moment om die balans periodiek te ijken. Gezien de door ons geconstateerde onbalans tussen ambities en middelen onderstrepen wij nogmaals het



belang om een realistische begroting 2016 op te stellen. Een goede stap **7**
in die richting is overigens het besluit van de minister om alsnog het
volledige Defensie Investeringsplan te indexeren.

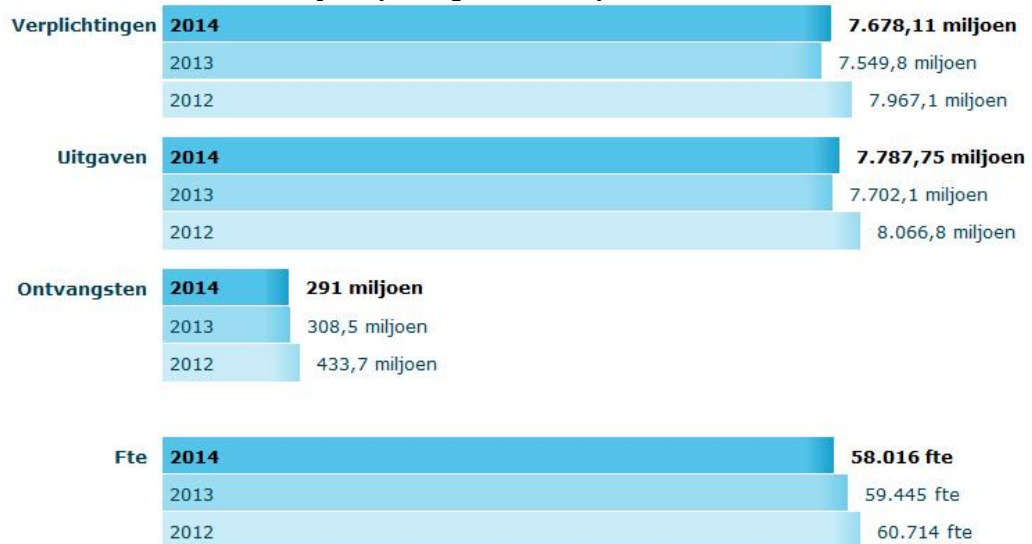


2 Kengetallen en ontwikkelingen Defensie

8

2.1 Ministerie van Defensie in cijfers (bedragen in euro's)

Ministerie van Defensie in cijfers (bedragen in euro's)



Bij het onderdeel financiële informatie gaan we nader in op de ontwikkeling van de defensie-uitgaven, zie Defensie-uitgaven nog niet in lijn met NAVO-richtlijn.

2.2 Ontwikkelingen

Verschillende missies beëindigd en andere opgestart

De bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht aan internationale operaties heeft in 2014 verschillende wijzigingen ondergaan. Zo keerde in juli 2014 het laatste F-16-detachement terug uit Afghanistan en werd besloten om de Patriotmissie in Turkije niet te verlengen. De inzet van de patriotsystemen vergde het uiterste van materieel en personeel en een nieuwe verlenging zou een te zware belasting vormen.

De VN-missie MINUSMA in Mali werd opgestart en vanaf april 2014 leverde Nederland een bijdrage aan deze missie met onder meer 450 militairen en helikoptercapaciteit. De F-16's waren actief in de strijd tegen ISIS en droegen bij aan Baltic Air Policing. Ook leverde Nederland



een bijdrage aan de anti-piraterijmissies in de Somalische Wateren. Nederland stond in het tweede half jaar van 2014 stand-by voor de EU Battlegroup en draaide een tiental kleinere missies in onder meer Libanon, Kosovo, Burundi en Bahrein.

9

Kabinet overweegt aanpassing van ambities en uitgaven

De internationale veiligheidssituatie is zodanig dat het nodig is de ambities voor de krijgsmacht, het voorzettingsvermogen en het bijbehorende defensiebudget te verhogen. Dit staat in de motie Van der Staaij c.s. die in september 2014 is ingediend. De motie verzoekt het kabinet om aan te geven wat het noodzakelijke ambitieniveau van de krijgsmacht is, hoe de slagkracht van de krijgsmacht dient te worden vergroot en welk budget daarvoor nodig is.

In de Miljoenennota 2015 onderkende het kabinet reeds dat recente veiligheidsanalyses een aanpassing van het ambitieniveau van de krijgsmacht noodzakelijk maken. Het kabinet heeft toegezegd de motie-Van der Staaij c.s. te gaan uitvoeren en het parlement in mei of juni 2015 te informeren over de uitkomsten van de heroverweging. Het kabinet heeft daarbij aangegeven dat de verdere ontwikkeling van de krijgsmacht moet berusten op een stabiel meerjarig perspectief dat op brede politieke steun kan rekenen. Ook blijft het afwegingskader uit de nota In het belang van Nederland van kracht, zo stelt het kabinet. In dit kader staan operationele duurzaamheid, financiële duurzaamheid en nationale en internationale samenwerking centraal.

Twee omvangrijke verwervingstrajecten gaan in 2015 nieuwe fase in

De vervanging van de F-16 is in een nieuwe fase gekomen. De zogeheten D-brief is behandeld door de Tweede Kamer. In deze brief informeert de minister de Tweede Kamer over de verwervingsvoorbereidingsfase van de JSF. Defensie is inmiddels met de verwerving gestart. Volgens de huidige planning zullen de eerste toestellen in 2019 worden geleverd. In onze kanttekeningen bij de D-brief wezen wij er op dat Defensie in haar budget geen rekening heeft gehouden met te verwachten vredesverliezen, dat niet alle investeringsprojecten en plannen zijn geïndexeerd en dat de projectadministratie voor de aanschaf van de F-35 nog niet op orde is.

Een omvangrijk verwervingstraject dat in 2015 wordt opgestart is de vervanging van de onderzeeboten. Defensie streeft er naar om medio 2015 de Tweede Kamer te informeren over de behoeftestelling – de eerste fase van het Defensie Materieel Proces (DMP). Momenteel evalueert Defensie het DMP. De minister heeft aangegeven dat de evaluatie en het herontwerp voor de zomer van 2015 gereed zijn.



Budget Internationale Veiligheid teruggeplaatst naar Defensie

In de begroting 2014 voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is het Budget voor Internationale Veiligheid (BIV) ingesteld. Met het BIV werkt het kabinet een geïntegreerde benadering (Defence, Diplomacy and Development) nader uit. Het beschikbaar gestelde budget bedroeg 250 miljoen euro. Tijdens de begrotingsuitvoering is in 2014 314 miljoen euro vanuit het BIV overgemaakt naar Defensie. Dit geld is besteed aan inzet voor missies, luchttransport en beveiliging.

In de begroting voor 2015 is het BIV teruggeplaatst naar de begroting van Defensie. Op artikel 1 van de Defensiebegroting 2015 is hiervoor een bedrag opgenomen van 304 miljoen euro. Jaarlijks blijft een bedrag van 60 miljoen euro vanuit het BIV beschikbaar voor BHOS en Buitenlandse Zaken.

Overgang vastgoedbeheer naar Rijksvastgoedbedrijf

Defensie blijft eigenaar van vrijwel al het defensievastgoed. Het beheer van een groot deel van het Defensievastgoed is echter overgedragen aan het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het RVB is op 1 juli 2014 opgericht en maakt binnen de portefeuille van de minister voor Wonen en Rijksdienst deel uit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het personeel van de dienst dat binnen Defensie verantwoordelijk was voor het vastgoedbeheer is sinds de oprichting gedetacheerd bij het RVB en zal rond de zomer van 2015 formeel overgaan naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het gaat om ongeveer 650 functieplaatsen.



3 Beleidsresultaten Ministerie van Defensie

11

Leeswijzer

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsinformatie. We gaan in op het voortzettingsvermogen van vier wapensystemen en we geven een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'.

3.1 Met de huidige inzet teert Defensie in op de geoefendheid van personeel

In de nota In het belang van Nederland is het ambitieniveau voor de krijgsmacht verlaagd. Vooral het vermogen om missies langdurig te kunnen voortzetten is neerwaarts bijgesteld. Voor vier wapensystemen die Defensie momenteel inzet, hebben we het zogenoemde voortzettingsvermogen nader bekeken. We concluderen voor deze wapensystemen dat de huidige inzet dusdanig groot is dat Defensie inteert op de mate waarin het personeel voldoende geoefend is voor een breed palet aan taken.

In de nota In het belang van Nederland koos het kabinet ervoor om de diversiteit aan wapensystemen te behouden, maar in te leveren op het vermogen om missies langdurig te kunnen uitvoeren. Daartoe zijn de inzetbaarheidsdoelstellingen verlaagd.

De minister van Defensie rapporteert twee keer per jaar over de mate waarin de krijgsmacht in staat is te voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen. In de meest recente rapportage, die is opgenomen als bijlage in het jaarverslag 2014, geeft de minister aan dat Defensie in 2014 grotendeels kon voldoen aan de gestelde doelen, maar dat er beperkingen waren in het vermogen om missies duurzaam uit te voeren.

Voor vier wapensystemen hebben we nadere informatie verzameld over het voortzettingsvermogen, te weten de Chinooks (transporthelikopter),



de LC-fregatten (luchtverdedigings- en commandofregat), de Bushmasters (pantserwielvoertuig) en de F-16's (jachtvliegtuig). Elk van deze wapensystemen is in 2014 ingezet. We hebben niet de inzet van deze wapensystemen tijdens missies beoordeeld, maar zijn nagegaan of – naast de inzet - nog voldoende werkend materieel overbleef om medewerkers tot het gewenste niveau op te leiden en te trainen. Bij alle vier de onderzochte wapensystemen bleek dat de geleverde inzet een zodanig grote wissel heeft getrokken op het werkende materieel en het beschikbare personeel dat de mate waarin personeel voldoende heeft geoefend voor een breed palet aan taken heeft geleden onder de huidige inzet.

12

Casus Chinooks

In 1993 heeft Nederland 13 Chinook transporthelikopters aangeschaft. Tijdens de missie in Afghanistan zijn 2 toestellen verloren gegaan en in 2007 zijn 6 nieuwe Chinooks gekocht. Nederland beschikt nu over 17 Chinooks waarvan er permanent 3 in de Verenigde Staten staan voor opleiding en training.

Net genoeg Chinooks om de doelstellingen te kunnen realiseren

De luchtmacht heeft intern de inzetbaarheidsdoelstellingen nader uitgewerkt tot meer concrete doelstellingen op het niveau van wapensystemen en eenheden. Voor de Chinook streeft men er naar om gelijktijdig drie Chinooks langdurig én drie Chinooks kortdurend in te kunnen zetten. Om deze doelstelling te kunnen realiseren zijn minimaal 17 functionerende Chinooks nodig. Langdurige inzet van een Chinook vindt namelijk plaats in een zogenoemde vierslag. Dit betekent dat Defensie voor elke in te zetten Chinook drie Chinooks nodig heeft voor onderhoud, opleiding en training. Om drie toestellen langdurig te kunnen inzetten zijn daarom in totaal 12 toestellen nodig. In combinatie met een kort durende inzet van drie toestellen en de wens om bij een inzet steeds te kunnen beschikken over een reservetoestel zijn minimaal 17 toestellen nodig. Dit is precies het aantal waarover de krijgsmacht momenteel beschikt.

Er zijn materiële en personele beperkingen

Het was echter niet mogelijk om alle 17 toestellen optimaal te gebruiken. Zowel qua materieel als qua personeel waren er in 2014 beperkingen. Het aantal geplande vliegreuren voor 2014 was lager dan noodzakelijk is om voldoende personeel geoefend te laten zijn voor een inzet in het hoogste geweldspectrum. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van reserveonderdelen en onderhoudscapaciteit is 78 procent van de geplande vliegreuren daadwerkelijk gerealiseerd. Hierdoor hebben



verschillende eenheden minder kunnen oefenen dan beoogd. De bemanning – de crew - van een Chinook bestaat uit een gezagvoerder, een eerste-vlieger en twee loadmasters. Eind 2014 was 64 procent van de benodigde formatie voor de bemanning van alle Chinooks daadwerkelijk gevuld. Er is zowel een tekort aan piloten als aan loadmasters. Doordat het aantal crews kleiner is dan gewenst en de Chinook de laatste jaren bij verschillende missies is ingezet, zijn de crewleden relatief vaak langdurig in het buitenland. Er is bovendien een relatief hoge uitstroom van vliegers naar organisaties buiten Defensie. Wellicht zijn deze ontwikkelingen met elkaar verbonden.

13

Inzetdoelstellingen zijn niet volledig te realiseren

Momenteel neemt Defensie met drie Chinooks deel aan de missie MINUSMA in Mali. Deze inzet komt overeen met het eerste deel van de doelstelling: een langdurige inzet van drie toestellen. In de tweede helft van 2014 stonden twee Chinooks stand-by voor de EU Battlegroup. Deze toezegging is inmiddels afgelopen, maar in 2015 staan drie Chinooks stand-by voor de NATO Reponse Force (NRF). Deze potentiële inzet komt overeen met het tweede deel van de doelstelling: het kunnen inzetten van drie Chinooks voor een korte duur. Het totaal aantal toestellen is, zoals we eerder aangaven, net toereikend om beide onderdelen van de doelstelling te kunnen uitvoeren. Vanwege onder meer de beperkte beschikbaarheid van reserveonderdelen en onderhoudscapaciteit zijn echter niet alle toestellen optimaal te gebruiken. Ook is slechts een deel van de formatie voor de bemanning gevuld. Door deze beperkingen kan de krijgsmacht de inzet van de Chinooks voor de missie MINUSMA duurzaam ondersteunen, maar zou een kortdurende inzet alleen mogelijk zijn wanneer Defensie de bijdrage van de Chinooks in Mali beëindigt of het gebruik van Chinooks voor opleiding- en trainingstrajecten grotendeels stillet.

Casus LC-fregatten

Defensie beschikt over vier LC-fregatten. Deze fregatten zijn in de periode 2002-2005 in dienst genomen.

Net genoeg LC-fregatten om de doelstelling te kunnen realiseren

Defensie hanteert als doelstelling dat er twee LC-fregatten snel kunnen uitvaren voor een missie. De marine werkt voor de LC-fregatten met een zogenoemde vierslag van vier periodes die elk ongeveer één jaar duren. Eens in de vier jaar gaat een fregat een jaar in groot onderhoud. Na het groot onderhoud volgt een periode van training om fregat en bemanning tot volledige operationele status op te werken. Hierna is het fregat twee periodes



inzetbaar voor specifieke taken en missies. Deze systematiek is nader uitgewerkt in specifieke normen.

14

In 2014 zijn twee LC-fregatten ingezet voor de bestrijding van piraterij bij de Hoorn van Afrika. Eén LC-fregat onderging groot onderhoud en één LC-fregat kwam net uit het groot onderhoud en de bemanning werkte zich via training en opleiding op om inzetgereed te worden.

Hoge inzet zorgt voor materiële problemen en beperkt de geoefendheid

Het aantal vaaruren per schip is structureel hoger en intensiever dan waarvan bij het ontwerp van de schepen en de onderhoudsplannen was uitgegaan. Door het hogere gebruik slijten onderdelen sneller en is eerder onderhoud nodig. Bij het opstellen van de contracten voor het groot onderhoud van de gasturbines, die nodig zijn voor de voorstuwung van het schip, ging men er bijvoorbeeld vanuit dat jaarlijks gedurende 40 uur op vol vermogen zou worden gevaren. In de praktijk vaart men elk jaar ongeveer 180 uur op vol vermogen en zijn de turbines eerder aan groot onderhoud toe. Het contract met de leverancier voorzag hier in 2014 niet in.

Verder zorgt de hoge inzet ervoor dat de bemanning een relatief eenzijdig takenpakket uitvoert en dat de geoefendheid in brede zin niet voldoet aan de gestelde eisen.

Fregatten delen noodzakelijke onderdelen

Defensie beschikt over te weinig onderdelen om alle vier LC-fregatten werkend te houden. Dit lost men op door onderdelen van het fregat dat voor een jaar in groot onderhoud gaat, over te zetten naar een ander fregat. Per keer gaat het om gemiddeld zo'n 100 onderdelen. Dit overzetten van onderdelen vindt jaar op jaar plaats en is in omvang de laatste jaren eerder toe- dan afgenomen. Deze werkwijze legt een aanzienlijk beslag op de schaarse onderhoudscapaciteit.

Casus Bushmasters

De Bushmaster is een pantserwielvoertuig dat inzittenden vooral beschermt tegen explosieven die onder het voertuig tot ontploffing worden gebracht. De eerste Bushmasters heeft Defensie in 2006 aangeschaft voor de missie in Afghanistan. Defensie beschikt nu over 76 Bushmasters; 29 daarvan stonden eind 2014 voor groot onderhoud bij de fabrikant in Australië.

Nederland beschikt over verschillende configuraties. Zo beschikken sommige voertuigen over een machinegeweer dat van binnenuit te bedienen is en beschikken enkele andere voertuigen over een grijparm die kan speuren naar explosieven die verstopt zijn in de grond.



Inbedding in de krijgsmacht omgeven met onzekerheden

De eerste aanschaf van de Bushmaster betrof een spoedaankoop voor de missie in Afghanistan. De inbedding in de krijgsmacht na deze missie was en is omgeven met onzekerheden. Oorspronkelijk zou de Bushmaster namelijk niet worden ondergebracht bij een krijgsmachtonderdeel. Later bracht Defensie de Bushmasters onder bij de Luchtmobiele Brigade. In 2013 is besloten de voertuigen te plaatsen bij de 13e brigade en deze brigade om te vormen van een gemechaniseerde brigade met rupsvoertuigen naar een gemotoriseerde brigade met wielvoertuigen. De doelstellingen voor het gebruik van de Bushmaster door de 13e brigade – de doctrine – zijn nog niet uitgewerkt.

Vrijwel al het onderhoud is momenteel uitbesteed aan de fabrikant. Defensie treft voorbereidingen om het onderhoud geheel of gedeeltelijk in eigen beheer uit te gaan voeren.

De inzetbaarheidsdoelstellingen richten zich niet rechtstreeks op de Bushmaster. Deze doelstellingen hebben betrekking op het aantal bataljons dat voor een bepaalde periode ingezet kan worden. Deze eenheden kunnen gebruik maken van de Bushmaster, maar ook van andere voertuigen. Ook de gereedheidsdoelstellingen, waarover de minister in de begroting en het jaarverslag rapporteert, spreken zich niet uit over de gewenste materiële gereedheid van de Bushmaster.

Voertuigen stilgezet en als donor gebruikt om inzet in Mali mogelijk te maken

Defensie zet 7 Bushmasters in voor de missie MINUSMA in Mali. Daarnaast stond in de tweede helft van 2014 de 11e Luchtmobiele brigade met 14 Bushmasters stand-by voor de EU-Battlegroup. Tijdens het transport naar Mali zijn bij meerdere Bushmasters onderdelen aanzienlijk beschadigd. Verder is gebleken dat bepaalde onderdelen veel sneller onbruikbaar raken dan verwacht. Door de eerder genoemde onzekerheden heeft Defensie de [ketenlogistiek voor reserveonderdelen](#) van de Bushmaster niet goed ingeregeld. Om de beschadigde onderdelen van de Bushmasters in Mali te vervangen en te repareren zijn voertuigen in Nederland als 'donor' gebruikt.

De beschikbaarheid van bepaalde onderdelen in Nederland is door het niet goed inregelen van de logistieke keten dusdanig laag, dat delen van relevante opleidingen niet meer in Nederland kunnen plaatsvinden en deels ter plaatse – met de wel functionerende Bushmasters - in Mali worden uitgevoerd.

De EU-Battlegroup is in 2014 niet ingezet. Daadwerkelijke inzet was alleen mogelijk geweest met zeer verstrekkende consequenties voor de



opleidingstrajecten en het eerder genoemde omvormingstraject van de 13e brigade.

16

Casus F-16's

De F-16 is het jachtvliegtuig van Defensie dat onder meer kan worden ingezet voor precisiebombardementen, grondsteun en verkenningsmissies. De toestellen zijn in de periode 1979 tot 1992 in gebruik genomen. In totaal heeft Defensie 213 F-16's aangeschaft. De afgelopen jaren zijn er 39 verongelukt en is een groot aantal verkocht. Momenteel beschikt Defensie over 61 toestellen. 10 toestellen staan permanent voor opleiding van nieuwe vliegers in de Verenigde Staten. Daarnaast is één F-16 een testtoestel dat in beginsel niet gebruikt wordt voor operaties. Netto gaat het dus om 50 F-16 toestellen.

Huidige inzet is groter dan de doelstelling

De inzetbaarheidsdoelstellingen geven aan dat de krijgsmacht in staat moet zijn vier toestellen voor een langdurige missie uit te sturen óf acht toestellen voor een kortdurende missie.

In 2014 is de F-16 ingezet voor verschillende taken. In Afghanistan stonden tot juni 2014 vier toestellen. Voor Baltic Air Policing werden vier toestellen en één reservetoestel van september tot en met december 2014 gereedgehouden. Vanaf oktober 2014 zijn er zes toestellen en twee reservetoestellen in het Midden-Oosten om ISIS-doelen aan te vallen. Vanwege de inzet voor Air Policing in de Baltische staten en de strijd tegen ISIS zijn de acht beschikbaar gestelde F-16's voor de NAVO Responce Force (NRF) teruggetrokken. De geleverde inzet is gedurende een deel van 2014 hoger dan de doelstelling.

Opleidings- en trainingstrajecten liggen bijna volledig stil

Met 50 toestellen kunnen net genoeg vliegers gemaakt worden om het benodigde aantal piloten [voldoende geoefend](#) te houden. Elke inzet moet echter uit ook deze vliegers komen en gaat daarmee per definitie ten koste van de geoefendheid.

In de laatste maanden van 2014 is bijna 80 procent van de vliegers besteed aan de inzet in de missie tegen ISIS. De piloten hebben slechts een beperkt aantal taken uitgevoerd. Er resteerden nauwelijks vliegers om te oefenen voor andere taken.

Hierbij komt nog dat niet alle 50 toestellen in 2014 operationeel beschikbaar zijn. Van de 50 toestellen waren in 2014 acht toestellen langdurig niet inzetbaar door vertraging in het groot onderhoud. Een F-16 heeft om de 300 vliegers groot onderhoud nodig. Idealiter zouden de toestellen in de vloot gemiddeld nog 150 rest-uren hebben voor zij aan dit onderhoud toe zijn, en dat evenwichtig gespreid rond dit



gemiddelde. Door de hoge inzet is het gemiddelde aantal rest-uren van de vloot aanzienlijk lager dan het nagestreefde gemiddelde van 150-resturen en is sprake van een scheve verdeling: toestellen met veel rest-uren zijn uitgestuurd op missie; de in Nederland achterblijvende toestellen, die het voortzettingsvermogen vormen en nodig zijn voor training, hebben nog weinig tot zeer weinig rest-uren voordat zij aan onderhoud toe zijn. Er is aldus een sterk verhoogde vraag naar onderhoud. Tegelijkertijd is er sprake van een tekort aan onderhoudscapaciteit op het Logistiek Centrum Woensdrecht (LCW), waar al het onderhoud van de luchtmacht plaatsvindt. Daar was in 2014 de bezetting aanzienlijk lager dan de beoogde formatie.

17

De geoefendheid van vliegers die het voortzettingsvermogen vormen, is ernstig verminderd. In de rapportages over gereedheid is deze teruggang maar gedeeltelijk zichtbaar omdat sinds 2014 de geplande geoefendheid nog slechts geijkt wordt aan een lager geweldsniveau (Partially Mission Capable Limited) en niet meer tot het niveau Combat Ready. Ook heeft Defensie in 2014 het vereiste aantal vlieguren in het jaarlijks oefenprogramma (JOP) van F-16-vliegers tijdelijk omlaag gebracht van 180 naar 150 vlieguren per vlieger per jaar. Ook dit lagere aantal vlieguren wordt echter niet gehaald.

Defensie verwacht na de inzet in het Midden-Oosten een jaar nodig te hebben om weer volledig inzetbaar te zijn. Aangezien opleidings- en trainingstrajecten nagenoeg stil hebben gelegen en het groot onderhoud de nodige tijd zal kosten, lijkt dit een optimistische inschatting voor het op niveau brengen van de materiële gereedheid én de geoefendheid. Ook dan is het nog de vraag of de geoefendheid van de vliegers weer op het niveau van Combat Ready zal zijn, gebaseerd op een volledig JOP van 180 vlieguren per vlieger per jaar.

Reactie van de minister

Over de casus van de Bushmasters stelt de minister van Defensie dat de inbedding sinds 2013 niet meer onzeker is. Ze schrijft: "Toen is besloten de voertuigen in te delen bij de 13e brigade. De betreffende Bushmasters worden momenteel ingezet in de missie Mali. Na afloop van deze missie zal de volledige inbedding bij de 13e brigade worden afgerond."

Over de casus van de F-16's stelt de minister dat de tekst over de geoefendheid niet juist is. In haar reactie zegt zij: "Voor de geoefendheid voor de F-16, in tegenstelling tot de helikopters, is Combat Ready een vereiste." Zij schrijft: "Door missies en daardoor beperkte beschikbaarheid van vlieguren, is de geoefendheid van vliegers in de breedte verminderd. De geoefendheid is vooral geënt op de komende verwachte inzet. Hierdoor zijn crews niet meer geoefend voor de hoogste



dreigingsniveau's (bijv. tegenstanders met hoogwaardig luchtafweergeschut)."

18

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Bij de casus Bushmasters hanteren wij een bredere interpretatie van het begrip 'inbedding' dan functioneel-organisatorisch. Er is inderdaad sinds 2013 duidelijkheid over de brigade die de Bushmaster gaat gebruiken. Die duidelijkheid is er nog niet voor de doelstellingen voor het gebruik van de Bushmasters – de doctrine – en voor de mate waarin Defensie onderhoudswerkzaamheden gaat uitbesteden.

Over de geoefendheid van F-16 vliegers verschillen we niet van mening met de minister. Defensie streeft naar een geoefendheid op het niveau van Combat Ready. Door de beperkte beschikbaarheid van vliegers worden de geplande oefeningen echter geënt op een beperkter niveau. Hierdoor is men niet meer geoefend voor de hoogste dreigingsniveau's.

3.2 Niet bekend of beleid strategische luchttransportcapaciteit doelmatig en doeltreffend is

De Algemene Rekenkamer heeft de kwaliteit van vijf beleidsdoorlichtingen beoordeeld. Bij Defensie is gekeken naar de beleidsdoorlichting Strategische luchttransportcapaciteit (pdf) die in 2013 is gepubliceerd. Met transportvliegtuigen worden mensen en materialen verplaatst naar operatiegebieden. Het doel van het beleid voor strategische luchttransportcapaciteit is, volgens de beleidsdoorlichting, de vermindering van het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit.

We concluderen echter dat dit doel niet is geoperationaliseerd in meetbare begrippen. Aan welke eisen de strategische luchttransportcapaciteit moet voldoen is daarom niet duidelijk. Hierdoor heeft de beleidsdoorlichting geen inzicht opgeleverd in de effecten van doorgevoerde veranderingen in de strategische luchttransportcapaciteit.

Het doel was niet helder

De centrale beleidsdoelstelling die in de beleidsdoorlichting is onderzocht blijkt - afgaand op gevoerde gesprekken - niet de juiste doelstelling. Niet 'het verminderen van het tekort' was de centrale ambitie, maar 'het hebben van voldoende strategische luchttransportcapaciteit voor de taakuitvoering van Defensie'.



De in de beleidsdoorlichting besproken prestaties zijn verder niet goed geoperationaliseerd. Onduidelijk is:

19

- Hoe de luchttransportcapaciteit wordt gemeten: In het volume van het vrachtruim? In aantallen vliegtuigen? In het aantal beschikbare vliegreizen?
- Wat meetelt bij deze capaciteit: tellen ook de vliegtuigen mee van landen waarmee wordt samengewerkt?

Ook is niet duidelijk hoeveel capaciteit nodig is, wat het tekort was en of dit tekort nu is opgelost. Het ministerie geeft informatie over de gerealiseerde output, maar deze informatie leidt niet tot een duidelijke conclusie doordat niet geoperationaliseerd is welke capaciteit nodig is, of aan welke voorwaarde (kwantitatief, kwalitatief en doelmatig) de capaciteit moet voldoen.

Overigens is de beleidsdoorlichting – net als veel beleid van Defensie – gericht op uitvoerend beleid. Daarom levert de beleidsdoorlichting hooguit zicht op prestaties, niet op effecten.

Uitgaven niet precies te herleiden

Het precieze budget waarop de beleidsdoorlichting van toepassing is, kan Defensie niet aangeven, omdat de uitgaven soms een niet-geoordeeld deel vormen van andere bredere uitgavenposten.

Geen zicht op doelmatigheid

In de beleidsdoorlichting wordt op verschillende manieren geprobeerd inzicht te geven in de doelmatigheid van het beleid. De term doelmatigheid wordt daarbij op diverse manieren geïnterpreteerd. Met als resultaat heel verschillende boodschappen en geen eenduidige conclusie over de doelmatigheid, dus ook geen antwoord op de vraag of het beleid goedkoper had gekund.

Brief Tweede Kamer bevat andere conclusies dan rapport

De aanbiedingsbrief van de minister komt niet overeen de conclusies in het rapport. De beperkingen uit de beleidsdoorlichting over de uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid komen in de brief niet terug. De conclusies van de minister zijn anders en stelliger dan die in het rapport. Zo staat in de brief "Verschillende NAVO-landen, waaronder Nederland, konden voor die tijd niet voldoen aan de NAVO-norm dat minstens een bepaald deel van de eigen troepen en het bijbehorende materieel zelf naar een operatiegebied moet kunnen worden verplaatst. Met het SAC C-17 initiatief wordt daaraan wel voldaan". Deze conclusie komt niet uit de beleidsdoorlichting. De conclusie hierover in de beleidsdoorlichting is: "Nederland heeft de luchttransportcapaciteit uitgebreid met twee C-130



toestellen, een DC-10 en 500 uur C-17 capaciteit.” In de beleidsdoorlichting is niet aangegeven dat Nederland vroeger niet en nu wel aan een norm voldoet.

20

3.3 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De onderzochte onderdelen van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Defensie voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften maar zijn niet altijd deugdelijk tot stand gekomen.

3.3.1 Aandachtspunt: Informatie over de gereedheid niet altijd deugdelijk tot stand gekomen

De Auditdienst Rijksoverheid (ADR) heeft de totstandkoming van gereedheidsinformatie van de zeestrijdkrachten, de landstrijdkrachten en de luchtmacht onderzocht. De ADR constateert dat:

- de zeestrijdkrachten met verouderde richtlijnen werken voor het aanleveren van de benodigde informatie;
- de informatie voor de materiële gereedheid is gebaseerd op een statusindicator in het nieuwe Enterprise Resource Planning (ERP) systeem dat de materieel-logistieke processen ondersteunt. Deze indicator volgt echter niet automatisch uit bijvoorbeeld de technische status. De indicator wordt handmatig ingevoerd en blijkt relatief weinig te worden aangepast. Verder bleek regelmatig dat er bij direct betrokkenen onduidelijkheid bestond over wie verantwoordelijk was voor het aanpassen van de statuscode.

Deze constatering sluiten aan op bevindingen uit ons eigen onderzoek. Zo bleek dat Defensie bij het implementeren van het nieuwe ERP-systeem aan alle Bushmasters zonder nadere argumentatie de status ‘volledig inzetbaar’ had toegekend, terwijl de materiële gereedheid in werkelijkheid een meer gedifferentieerd beeld liet zien. Ook blijken 6,3 Chinook-transporthelikopters als operationeel gereed kwalificeert. Twee van deze helikopters staan echter permanent in de Verenigde Staten voor opleiding en training. Deze toestellen hebben een andere configuratie en zijn daardoor ook niet op korte termijn in te zetten voor missies.

Verder wijzen wij er op dat volgens planning in 2014 een normenkader zou moeten zijn vastgesteld om de indicator ‘geoefendheid’ te uniformeren. Dit kader is in 2014 echter niet vastgesteld.



Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

21

Wij bevelen de minister van Defensie aan om extra inspanningen te plegen opdat de informatie uit ERP via een eenduidige aanpak gebruikt kan worden als basis voor de rapportage over de materiele gereedheid van wapensystemen.

Wij bevelen verder aan om op korte termijn alsnog een eenduidige aanpak en de eenduidige definities op te stellen voor de indicator 'ge oefendheid'.

Reactie van de minister

De minister van Defensie schrijft: "ERP bevat reeds voorzieningen om de materiële gereedheid van systemen te registreren. Met de voortgang van de migratie zal Defensie het gebruik van deze voorzieningen optimaliseren. Het verband met de materiële gereedheid varieert echter per wapensysteem en per reservedeel. Het oordeel van de systeemverantwoordelijken zal daarom altijd een rol blijven spelen. In 2015 zal het normenkader voor de indicator ge oefendheid worden geüniformeerd, waarbij eenduidige definities voor ge oefendheid zullen worden opgesteld."

Van de Chinook-transporthelikopters hebben 6,3 de kwalificatie operationeel gereed. Wij plaatsten daarbij de kanttekening dat twee van deze helikopters in de Verenigde Staten staan voor opleiding en training. Omdat deze toestellen een andere configuratie hebben zijn ze niet op korte termijn in te zetten voor missies. De minister schrijft dat deze toestellen wel degelijk binnen de gereedheidstermijnen zijn in te zetten en daarom als mission capable aangemerkt kunnen worden. Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie stelt dat de twee Chinooks helikopters in de Verenigde Staten binnen gestelde termijnen inzetbaar zijn. We geven de minister in overweging om in de begroting – waar de nagestreefde aantallen operationeel gereede eenheden en wapensystemen zijn weergegeven – meer duidelijkheid te verschaffen over de termijnen die zij hanteert ten aanzien van de status 'operationeel gereed'.

3.4 Verantwoording onderzoek beleidsdoorlichting

Onderzoek naar 5 beleidsdoorlichtingen

Van 5 beleidsdoorlichtingen hebben we de kwaliteit onderzocht:

- Strategische luchttransportcapaciteit (Defensie)
- Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ('SRGR') (BHOS)



- Groen onderwijs (EZ)
- Preventiemaatregelen criminaliteit (VenJ)
- Algemene Nabestaandenwet (SZW)

22

Voor de beoordeling van de kwaliteit waren de normen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) de basis.

In de Staat van de rijksverantwoording staat een samenvattend beeld van de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen en doen we aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidsdoorlichting verder te verhogen, zie Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid.



4 Bedrijfsvoering Ministerie van Defensie

23

Leeswijzer

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over:

- de bedrijfsvoering;
- de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie voldoen in 2014 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 7 onvolkomenheden.

4.1.1 Onvolkomenheid: Logistieke keten reserveonderdelen hapert en is overbelast

Door een gebrek aan reserveonderdelen stonden in 2014 voertuigen stil en bleven helikopters aan de grond. Defensieonderdelen werkten hard aan oplossingen voor de huidige problemen in de logistieke keten, maar zijn overbelast door de stapeling van verandertrajecten. Voor het op orde brengen van de reserveonderdelenketen dient de belasting af te nemen. Daarnaast is het van belang om de onderhoudsplannen en de beschikbaarheid van onderhoudscapaciteit goed af te stemmen op het gebruik en op de vraag naar onderhoud.

Tekort aan reserveonderdelen beperkt de beschikbaarheid van materieel

Reserveonderdelen zijn nodig voor het onderhoud van materieel en voor het verrichten van reparaties. De minister rapporteert al enige jaren over problemen met de tijdige levering van reserveonderdelen. We hebben deze problematiek nader onderzocht voor drie wapensystemen: de Chinook (een transporthelikopter), de Bushmaster (een



pantserwielvoertuig) en de LC-fregatten (luchtverdedigings- en commandofregatten). We constateren dat tekorten aan reserveonderdelen zorgden voor beperkingen in het gebruik van de systemen. Zo is bij alle onderzochte wapensystemen sprake van materieel dat Defensie als 'donor' gebruikt om ander materieel te laten varen, vliegen of rijden. De aard en omvang van deze problematiek verschilt per wapensysteem. Bij de LC-fregatten worden onderdelen uit het fregat dat in groot onderhoud gaat uitgebouwd en ingebouwd in het fregat dat uit onderhoud komt omdat er te weinig onderdelen zijn om alle vier de LC-fregatten in te zetten. Bij de [Bushmaster](#) worden onderdelen uit de voertuigen in Nederland gehaald om de Bushmasters, die in Mali gebruikt worden, te voorzien van de benodigde onderdelen.

24

Reserveonderdelenketen kent zwakke plekken

In grote lijnen ziet de reserveonderdelenvoorziening er idealiter als volgt uit. Bij de aanschaf van een nieuw wapensysteem schaft Defensie een initieel reserveonderdelenpakket aan dat is afgestemd op het geplande gebruik en het gekozen concept van onderhoud. Hiervoor is het nodig dat al bij de oplevering van een nieuw systeem een onderhoudsplan beschikbaar is. Voor een soepel verloop van het onderhoud is het om te beginnen van belang dat er inzicht bestaat in factoren als het geplande gebruik, de geschatte levensduur van onderdelen en de levertijd van onderdelen. Op basis daarvan kunnen passende contracten met leveranciers afgesloten worden en kan de gewenste minimale voorraad van onderdelen worden bepaald. Hierbij is van belang dat de Defensieonderdelen frequent nagaan of de inzichten nog actueel zijn, dat er voldoende budget beschikbaar is om de benodigde onderdelen aan te schaffen, dat er sprake is van voldoende onderhoudscapaciteit (mensen, tijd, locaties etcetera) om het materieel te onderhouden en dat de onderhoudscyclus ondersteund wordt door een goed functionerende IT. Bij de onderzochte casussen constateren we dat de onderhoudscyclus in verschillende opzichten nog niet naar behoren functioneert. Bij de aanschaf van de LC-fregatten zijn niet de juiste reserveonderdelen ingekocht, waardoor bepaalde onderdelen al jarenlang gedeeld moeten worden. Ook zijn voor deze fregatten de contracten met leveranciers nog niet aangepast aan de hogere inzet van fregatten in de afgelopen jaren. Bij de Bushmaster is sprake van verouderde contracten. Verder heeft Defensie voor dit voertuig weinig inzicht in zaken als verbruik en levertijden omdat er lange tijd onduidelijkheid bestond over de wijze waar binnen Defensie de Bushmaster zou worden ingebed in de krijgsmacht. Bij de Chinook functioneerde de onderhoudscyclus lange tijd niet naar behoren. Eind 2014 was een verbetering zichtbaar. De budgetten voor de exploitatie van de helikopters zijn verhoogd en de



contracten met de fabrikant aangepast om onderdelen sneller geleverd te krijgen.

25

Overbelasting hindert herstel

Bij de krijgsmachtonderdelen erkent men de problemen en werkt men hard aan verbeteringen in de logistieke keten voor reserveonderdelen. De voortgang wordt bemoeilijkt door hoge ambities en een veelheid van verandertrajecten. In 2014 was Defensie nog volop bezig de werkprocessen aan te passen na de uitgevoerde reorganisaties. Tegelijkertijd vroeg de invoering van het nieuwe ERP-systeem veel capaciteit en aandacht. Er zijn nog grote problemen met de volledigheid en juistheid van de gegevens in dit systeem. Het inzicht in relevante factoren zoals de koppeling tussen artikelen en raamcontracten en de historische verbruiksgegevens is soms (deels tijdelijk) verslechterd. Ook is de gebrekkige datakwaliteit een van de oorzaken van aanzienlijk vertragingen in de bestelprocedures bij de landmacht. Het onderhouds- en logistieke personeel is daarnaast bezig om een nieuwe, meer centrale wijze, van inkoop en beheer van artikelen in te voeren. Doordat uitgangspunten voor bijvoorbeeld de budgetverantwoordelijkheid en de logistieke keten (welke voorraden worden waar bewaard) nog niet direct duidelijk waren kost deze operatie veel tijd en aandacht.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Een groot deel van de benodigde verbeteringen heeft de aandacht van de krijgsmachtonderdelen. Zij hebben wel tijd nodig om de keten voor de levering van reserveonderdelen beter te laten werken. We bevelen de minister van Defensie aan ervoor zorg te dragen dat de belasting van het personeel dat bezig is met onderhoud en materieel-logistiek afneemt door veranderingen meer gedoseerd door te voeren en voorlopig alleen nieuwe veranderingen te starten die direct gericht zijn op verbeteringen van de keten zelf.

Zo bevelen wij aan om centraal de kwaliteit van de onderhoudsplannen van de belangrijkste wapensystemen te monitoren. Alleen met volledige en actuele onderhoudsplannen voor het materieel is het mogelijk de keten voor de levering van onderdelen goed in te richten en om de toekomstige exploitatielasten gedegen te ramen.

Reactie van de minister

In haar reactie schrijft de minister van Defensie: "De personele capaciteit met kennis van de logistieke keten bij Defensie is schaars. Dat schaarse personeel wordt tevens ingezet voor missies. Dat maakt het extra moeilijk om snel voor aanvullende capaciteit in de logistieke keten te



zorgen. Defensie werkt nu aan veranderingen, gericht op het verbeteren van de logistieke keten als geheel. Het betreft zowel de verbetering in de verwervingsketen, als de werving van technisch personeel en de aanvulling van reservedelen en voorraden.

Ik neem uw aanbeveling om de kwaliteit van de onderhoudsplannen te monitoren over.”

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

26

4.1.2 Onvolkomenheid: Onvoldoende kwaliteit gegevens in ERP belemmert reguliere bedrijfsvoering

In 2014 gingen veel Defensieonderdelen werken met het nieuwe ERP-systeem. Vaak bleek dat de kwaliteit van de gegevens in dit systeem onder de maat was. Van een substantieel aantal artikelen was bijvoorbeeld geen juist prijsgegeven opgenomen. De reguliere bedrijfsvoering heeft hierdoor belemmeringen ondervonden. Het op orde brengen van de gegevens gaat veel tijd en capaciteit vergen, maar is wel onvermijdelijk.

Kwaliteit gegevens in ERP onvoldoende

Sinds 2005 is het Ministerie van Defensie bezig om één softwarepakket voor de financiële en de materieel-logistieke processen te implementeren bij alle krijgsmachtonderdelen. Het betreft een zogenoemd Enterprise Resource Planning systeem (ERP).

In 2014 zijn veel Defensieonderdelen overgegaan op het nieuwe ERP-systeem. Het belangrijkste probleem betreft de kwaliteit van de gegevens in ERP. Sommige artikelen staan niet geregistreerd in het systeem. Van andere artikelen ontbreken essentiële gegevens of bevatten deze fouten. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over de prijs per eenheid, de afmetingen en de verpakkingseisen en de gebruiksduur van artikelen. Dit maakt dat bestelorders in het systeem vastlopen, artikelen niet besteld kunnen worden of verkeerde afmetingen het transport- of opslagproces blokkeren.

Bij een ordelijk uitgevoerde migratie dienen de basisgegevens van artikelen voor het in gebruik nemen van het systeem van voldoende kwaliteit te zijn en indien nodig verbeterd te worden. Dat is onder tijdsdruk en vanwege onvoldoende personele capaciteit niet altijd gebeurd. De door reorganisaties ingekrompen capaciteit en de extra inspanningen voor de migratie leidden tot grotere achterstanden in invoer van gegevens dan aanvankelijk voorzien.

Het project Get Clean had als doel deze tekortkoming alsnog op te lossen. Hoewel Defensie dit project heeft afgesloten, blijkt ERP bij veel



Defensieonderdelen nog steeds niet goed te functioneren mede door de onvoldoende kwaliteit van de gegevens.

27

Opleidingsaanbod sluit onvoldoende aan op de behoefte

Naast de kwaliteit van de gegevens in het ERP-systeem en de capaciteitskrapte ervaren veel medewerkers de aangeboden opleiding en training als ontoereikend. De aangeboden standaard opleiding is alleen gericht op de 'happy flow': een procesgang waarbij alles soepel verloopt. Medewerkers leren niet hoe ze moeten omgaan met foutieve invoer en andere knelpunten. Aanvullende opleidingen zijn gewenst, maar de opleidingsbehoefte is groter dan de opleidingscapaciteit van het Opleidings- en Trainingscentrum Logistiek. Inmiddels worden noodgedwongen aanvullende opleidingen en trainingen lokaal door defensieonderdelen zelf georganiseerd.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

We bevelen de minister van Defensie aan én voldoende personele capaciteit beschikbaar te stellen om de kwaliteit van de gegevens in het ERP-systeem op korte termijn te verbeteren én de opleidingscapaciteit op sterkte te brengen.

Reactie van de minister

De minister van Defensie zegt in haar reactie: "Ik deel uw standpunt dat de datakwaliteit in het ERP-systeem verder moet worden verbeterd. Om risico's ten aanzien van de datakwaliteit in ERP te beheersen, zijn de projecten Get Clean en Stay Clean gestart. Na voltooiing van het Get Clean project heeft het bijhouden en verder verbeteren van de datakwaliteit prioriteit. Aan dit project is extra capaciteit toegekend. Daarnaast levert de leverancier ondersteuning. Werken met ERP vraagt kennis, kunde en inzicht van individuele medewerkers in de totale keten. Het verder opbouwen en consolideren van kennis kost tijd. Er wordt extra aandacht besteed aan de medewerkers die als vraagbaak dienen voor de organisatie. Daarnaast zijn aanvullende maatregelen getroffen, zoals ondersteuning via advies- & assistentieteams, kennissessies om ervaringen en best practices te delen, simulaties en E-learning. Er is een positieve ontwikkeling zichtbaar."

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.1.3 Onvolkomenheid: Zorgwekkende staat IT-beheer voortvarend aangepakt

In opdracht van Defensie uitgevoerde onderzoeken schetsten een zorgwekkend beeld van het niveau van het IT-beheer. Het structureel



verbeteren van de IT vergt een lange adem. Defensie is inmiddels voortvarend aan deze vitale klus begonnen en hanteert een gedegen aanpak. Extra aandacht is nodig voor het herstellen van de verstoorde verhoudingen in het IT-domein.

28

In 2014 uitgevoerde onderzoeken geven een zorgwekkend beeld van de staat van het IT-beheer

Naar aanleiding van incidenten in 2013 en 2014 heeft het Ministerie van Defensie de staat van de IT grondig laten onderzoeken. In positieve zin is ons de snelheid waarmee het ministerie heeft gehandeld en de openheid die het heeft betracht over de onderzoeksuitkomsten opgevallen.

De uitgevoerde onderzoeken geven aan dat de continuïteit van de IT onvoldoende gewaarborgd was. Zo is het IT-landschap verouderd en complex en is de benodigde IT-expertise schaars. De kwaliteit van het IT-beheer is in de loop der tijd verslechterd doordat IT jarenlang als een kostenpost is gezien, de gewenste dienstverlening door de gebruikers onvoldoende is gedefinieerd en er onvoldoende sturing plaatsvond op de IT-voorzieningen. Verder bleek er sprake te zijn van verstoorde verhoudingen tussen uitvoerende organisatieonderdelen in het IT-domein.

Doordat in 2014 de continuïteit van de IT onvoldoende was geborgd kwalificeren wij de situatie als een onvolkomenheid.

Verbetertraject door Defensie voortvarend en gedegen opgestart

Defensie heeft een verbeterprogramma opgesteld, waarin maatregelen zijn opgenomen langs de sporen: visie, IT-governance, continuïteit IT, cultuurverandering en sourcing. De geplande maatregelen dekken alle aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten af.

Het programma verloopt grotendeels volgens planning en wij constateren dat binnen Defensie het besef is toegenomen dat een goed functionerende IT een noodzakelijke voorwaarde vormt voor een goede bedrijfsvoering. Als onderdeel van het verbeterprogramma van Defensie is inmiddels een visie op de IT opgesteld, is op strategisch niveau de sturing op de IT-voorzieningen versterkt, is men bezig datacentervoorzieningen en dataopslag te verbeteren en zijn eisen aan de IT-dienstverlening vanuit het perspectief van de gebruikers geïnventariseerd.

Het zal nog veel tijd vergen om de continuïteit van de IT structureel te borgen. Het streven om eind 2016 de IT op orde te hebben is ambitieus. Defensie heeft momenteel ongeveer 2400 verschillende IT-toepassingen in gebruik. Om het beheer over dit complexe IT-landschap te vereenvoudigen, is in het verbeterprogramma de realisatie van een



nieuwe IT-infrastructuur voorzien. De migratie van de bestaande naar de nieuwe IT-infrastructuur zal zorgvuldig moeten plaatsvinden. Een exacte kostenraming is nog niet op te stellen, maar in de periode waarin de oude en de nieuwe infrastructuur naast elkaar bestaan zal sprake zijn van hogere exploitatielasten en een extra belasting van de schaarse personele capaciteit.

29

Extra aandacht nodig voor herstel verstoorde verhoudingen

De uitvoering van de meeste maatregelen van het verbeterprogramma ligt op schema. Extra aandacht is nodig voor de verstoorde verhoudingen tussen uitvoerende organisatieonderdelen. Op enkele sleutelposities zijn inmiddels nieuwe managers benoemd, maar een voorziene bredere en ingrijpende aanpak gericht op het verbeteren van het gedrag, werkhouding en communicatie is in 2014 nog niet gestart.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

We bevelen de minister van Defensie aan om verder te gaan op de ingeslagen weg. In het bijzonder vragen we aandacht voor het inrichten van continuïteitsbeheer met toewijzing van verantwoordelijkheden en voldoende personele capaciteit. Als onderdeel hiervan dienen op basis van de eisen van de gebruikers continuïteitsplannen opgesteld en getest te worden.

We bevelen de minister van Defensie ook aan om op korte termijn met een aanpak te komen die gericht is op herstel van de verhoudingen tussen de twee IT-uitvoeringsorganisaties en deze met prioriteit uit te voeren.

Reactie van de minister

De minister van Defensie zegt in haar reactie: "Het doet mij deugd dat u Defensie aanmoedigt om verder te gaan op de ingeslagen weg. Het is mijn streven uiterlijk eind 2016 de in 2014 geconstateerde problematiek te hebben verholpen. De komende jaren wordt in kleine, beheersbare stappen gewerkt aan het structureel moderniseren van de IT en het invullen van de behoefte vanuit de Bedrijfsvoering. Uw voorstel voor de inrichting van het continuïteitsbeheer betrek ik bij de verdere implementatie van Business Continuïteit Management voor IT bij Defensie.

Ook de verhoudingen tussen de twee IT-uitvoeringsorganisaties hebben mijn volle aandacht. Zoals gemeld in mijn kamerbrief van 19 december 2014 is dit geadresseerd in punt 11, 12 en 13 van de maatregelen" Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl



Nawoord Algemene Rekenkamer

30

De minister van Defensie geeft aan dat zij er naar streeft om uiterlijk eind 2016 de geconstateerde problemen te hebben verholpen. Dit tijdsplan is volgens ons ambitieus gezien de vele en complexe werkzaamheden die het ministerie dient uit te voeren. Het consequent en zorgvuldig blijven aanpakken van de problemen met als doel een duurzame verbetering van de IT is hier van groot belang.

4.1.4 Onvolkomenheid: Weinig verbetering in de toegangsbeveiliging van informatiesystemen

Bij het ministerie hadden in 2014 gebruikers en beheerders van informatiesystemen te ruime bevoegdheden. Defensie is in 2013 gestart met een verbeterplan om de toegangsbeveiliging van informatiesystemen op orde te brengen. Het plan heeft eind 2014 nog niet geleid tot de gewenste verbeteringen.

Het toegangsbeheer tot informatiesystemen was in 2014 niet op orde. Het aantal verschillende rollen op basis waarvan eindgebruikers toegang krijgen is erg groot en er zijn meerdere beheerders met te ruime bevoegdheden. Zo zijn er bijvoorbeeld beheerders met onbegrensde rechten en groepsaccounts waardoor handelingen in systemen niet tot personen te herleiden zijn. Door te ruime bevoegdheden is de vereiste functiescheiding onvoldoende geborgd. Dit vormt een risico voor de vertrouwelijkheid, integriteit en controleerbaarheid van de informatie in de systemen.

Het ministerie is bezig met de uitvoering van een actieplan om het toegangsbeheer tot informatiesystemen te verbeteren. Volgens de planning zou het plan eind 2014 zijn uitgevoerd. De uitvoering is echter vertraagd en er wordt ook niet gerapporteerd over de voortgang. De Auditdienst Rijksoverheid (ADR) constateert verder nog te weinig bewustzijn binnen het ministerie dat ruime autorisaties een risico vormen voor de bedrijfsvoering en de betrouwbaarheid en integriteit van gegevens bedreigen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

De toegangsbeveiliging van informatiesystemen dient te voldoen aan de normen van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst. Wij bevelen de minister van Defensie aan om de maatregelen uit het verbeterplan uit te voeren en daarbij prioriteit te geven aan het inrichten van de noodzakelijke functiescheiding. Daarnaast bevelen wij aan de voortgang nauwlettend te monitoren.



Reactie van de minister

31

De minister van Defensie schrijft in haar reactie: "De huidige problematiek spitst zich toe op het autorisatiebeheer voor beheerders en de gebruikers van een aantal specifieke informatiesystemen. Hiervoor zijn in 2013 intern Defensie acties geformuleerd die in 2014 in gang zijn gezet met uitloop naar 2015. Voor de gebruikersorganisatie van het financiële en personele domein zijn de geplande activiteiten al in een gevorderd stadium. Over de voortgang van de acties wordt gerapporteerd in het Audit Comité."

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.1.5 Onvolkomenheid: Structurele verbetering financieel beheer in zicht

De kwaliteit van het financieel beheer is in 2014 in opzet verbeterd. De centralisatie van administratieve taken naar het Financieel Administratie- en Beheerkantoor (FABK) begint zijn vruchten af te werpen. Helaas komt deze ontwikkeling niet tot uitdrukking in een afname van het aantal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave. De in 2014 getroffen beheersmaatregelen hebben dus nog onvoldoende bijgedragen aan een volledig ordelijk en controleerbaar inkoop- en betalingsproces binnen de defensieorganisatie. De verwachting is dat de effectieve werking van de getroffen maatregelen op termijn zichtbaar worden wanneer er meer gewenning is opgetreden ten aanzien van de nieuwe procedures en alle betrokken partijen zich volledig bewust zijn van de afhankelijkheden binnen de geïntegreerde logistiek-financiële keten. Naast een onvolkomenheid voor de regiefunctie van HDFC constateren wij - vanwege het specifieke karakter van de organisatie - nog een onvolkomenheid in het inkoop- en betalingsproces bij het Commando DienstenCentra (CDC). In 2013 constateerden wij gebreken in de kwaliteit van de prestatieverklaringen en de dossiervorming binnen het inkoop- en betaalproces van Defensie. Deze gebreken kwamen tot uitdrukking in een overschrijding van de geldende rapporteringstoleranties voor fouten en onzekerheden op artikelniveau.

Meer grip op het betalingsproces

Het in 2013 opgerichte Financieel Administratie- en Beheerkantoor (FABK) heeft het afgelopen jaar meer grip gekregen op het financieel administratieve proces. FABK heeft de risico's en de daarvoor relevante beheersmaatregelen inzichtelijk gemaakt en interne controles uitgevoerd. Daarnaast heeft FABK een dashboard met monitoringsgegevens en prestatie-indicatoren ingericht. Ook is in 2014 besloten om FABK een



dagelijkse steekproef te laten uitvoeren op de achterliggende documentatie en de kwaliteit van de prestatieverklaringen. Met deze aanvullende beheersingsmaatregel toetst FABK of de eerstelijnscontrole - die ligt bij de verschillende defensieonderdelen - van Defensie functioneert. Wij zien dit als een nuttige maatregel die bijdraagt aan een goed functionerend intern beheersingssysteem. Tekortkomingen in het proces kunnen daardoor tijdig worden gedetecteerd en opgelost. Hierdoor ontstaan bovendien condities waaronder de Auditdienst Rijk (ADR) kan overgaan op meer systeemgerichte controle-aanpak.

32

Nog onvoldoende afname van fouten en onzekerheden

Er is over het geheel genomen nog onvoldoende sprake van een afname in het aantal fouten en onzekerheden. Op het niveau van de begrotingsartikelen zijn rapporteringstoleranties voor de rechtmatigheid overschreden bij 5 begrotingsartikelen en voor de deugdelijke weergave bij 3 begrotingsartikelen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat niet voldaan werd aan contractvoorwaarden, achterliggende documentatie ontbrak, defensiemedewerkers nog niet goed zijn ingespeeld op de aanpassingen in de interne procedures en de toegenomen afhankelijkheid van elkaars werkzaamheden als gevolg van de integratie van het logistieke en financiële systeem.

Financieel beheer Commando DienstenCentra

Het financieel beheer van het Commando DienstenCentra (CDC) voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen. De geconstateerde fouten en onzekerheden zijn ten opzichte van vorig jaar (56,9 miljoen euro) toegenomen tot 90,1 miljoen euro; een overschrijding van de artikeltolerantie met 8,1 procent. De tekortkomingen in het beheer concentreren zich bij de diensten van CDC waarvoor Defensie bewust heeft gekozen om bij de behandeling van de ontvangen facturen niet het reguliere verificatieproces van FABK te volgen, maar de beheersingsmaatregelen deels extern te beleggen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de medische facturen waarvoor specifieke beheersingsmaatregelen worden gehanteerd en het gebruik van Third Party Mededeling (TPM). Een TPM is een door een accountant afgegeven mededeling die zekerheid verschaft over de juistheid van de aan CDC gestuurde facturen. Uit onderzoek van de Auditdienst Rijk is gebleken dat wanneer deze mededelingen voorbehouden bevatten bij het factureringsproces van de leverancier, dit geen aanleiding is voor CDC om hier actie op te zetten. De consequentie hiervan is dat er sprake is van onzekerheid over de rechtmatigheid van de betaalde facturen. Dit vraagt in eerste instantie om corrigerende maatregelen van CDC, maar in deze situatie had ook



verwacht mogen worden dat de concerncontroller hier tussentijds op zou toe zien.

33

Implementatie van geautomatiseerde factuurcontrole heeft nog niet geleid tot een vermindering van handmatige controles

De doelstelling om uiteindelijk 80 procent van de facturen via een geautomatiseerde factuurcontrole te laten verlopen is helaas nog niet gerealiseerd - dat werd in 2014 uiteindelijk slechts 4 procent. Dit betekende dat FABK veel handmatige controles moest uitvoeren. Dit heeft in combinatie met de prestatie-indicator '90 procent van de facturen binnen 30 dagen betalen' mogelijk veroorzaakt dat relatief eenvoudige fouten in facturen niet zijn ontdekt maar pas achteraf tijdens de controle werden geconstateerd. Door inzet van extra capaciteit is FABK er wel in geslaagd om gedurende het jaar de gestelde norm - 90 procent van de facturen tijdig te betalen - te realiseren.

Versterkte regie blijft nodig

Vooraf wegens het overschrijden van de rapporteringstolerantie handhaven wij een onvolkomenheid betreffende de regie door de concerncontroller om de rechtmatigheid van verplichtingen en uitgaven binnen het inkoop- en betalingsproces te waarborgen. Het is belangrijk dat de concerncontroller beter zichtbaar maakt dat het inkoop- en betalingsproces voldoende wordt beheerd. Met name ook wanneer bewust gekozen is om geen gebruik te maken van het verificatieproces van FABK is alertheid geboden, zoals geldt binnen het financieel beheer van CDC.

Ook blijft regie van de concerncontroller nodig voor de integratie van de logistieke en financiële keten en het niet realiseren van de doelstelling om 80 procent van de facturen via geautomatiseerde factuurcontrole te verwerken.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Gezien de huidige stand van het beheer blijft regie noodzakelijk op het inkoop- en betalingsproces en de veranderingen in de onderliggende administratieve systemen die daarvoor van belang zijn. We bevelen de minister van Defensie aan om de oorzaken voor de hoge aantallen niet geaccepteerde facturen verder te analyseren en passende maatregelen te treffen.

Daarnaast bevelen wij aan om de eerste- en tweedelijnscontrole te versterken en de werking daarvan transparant te maken. Hierdoor kan de Auditdienst Rijk overgaan op een meer systeemgerichte controle-aanpak.

Het CDC zal de getroffen beheersingsmaatregelen waarbij bewust geen



gebruik wordt gemaakt van de verificatiewerkzaamheden van FABK, nader moeten analyseren en aanvullen om de ontstane onzekerheden over de rechtmatigheid van de betaalde facturen op te heffen. Specifiek vragen wij aandacht voor het gebruik van Third Party Mededelingen waarvoor geldt dat CDC in overleg met de concerncontroller een aanpak moet kiezen voor situaties waarbij sprake is van voorbehouden.

34

Reactie van de minister

De minister van Defensie schrijft: "Ik ben blij met uw constatering dat de kwaliteit van het financieel beheer in opzet is verbeterd. De door u genoemde aanbevelingen ten aanzien van het inkoop- en betalingsproces zijn inmiddels geadresseerd. Ik heb hiervoor de volgende maatregelen in gang gezet, te weten een onderzoek naar de oorzaken en aanbevelingen van het proces geblokkeerde facturen en het in gebruik nemen van een applicatie ter ondersteuning van de kwaliteit van de verificatiewerkzaamheden. Tevens worden nadere afspraken gemaakt over transparante vastlegging van afwijkende verificatieprocessen, zoals Third Party Mededelingen. De concerncontroller zal deze ontwikkelingen in nauw overleg met de controllers van de defensieonderdelen, gericht volgen. De effecten worden naar verwachting gedurende 2015 zichtbaar. Over de onvolkomenheid in het financieel beheer bij het CDC wil ik het volgende opmerken. Wij hebben in het controleproces nadere onderbouwingen aangedragen van de steekproefposten op basis waarvan de conclusie is getrokken dat de tolerantie is overschreden. Deze onderbouwingen zijn niet in de oordeelsvorming betrokken. Daarbij komt dat in het Interimrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) nog geen sprake was van een waarschuwing of discussie over de gehanteerde werkwijze met betrekking tot verificatie. Hierdoor wordt naar mijn oordeel een te negatief beeld gegeven van de staat van het financieel beheer bij het CDC. Wel zal ik, overeenkomstig uw aanbeveling, het financieel beheer van het CDC nader laten onderzoeken, om onzekerheden en vraagtekens daarover in de toekomst te kunnen wegnemen."

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie neemt onze aanbeveling over om de werkwijze bij het CDC nader te onderzoeken en specifiek aandacht te besteden aan het gebruik van Third Party Mededelingen. De door de minister bedoelde documentatie is door ons in de beoordeling betrokken die ons leidt tot de geconstateerde onvolkomenheid.



4.1.6 Onvolkomenheid: Financieel beheer van het Commando DienstenCentra voldoet niet aan de eisen

35

Zie Structurele verbetering financieel beheer in zicht

4.1.7 Onvolkomenheid: Verplichtingenbeheer nog niet op orde

Het beheer van de verplichtingen vertoonde in 2014 nog tekortkomingen. Dit blijkt onder andere uit een noodzakelijke handmatige correctie van de openstaande verplichtingen om een juiste stand in het jaarverslag te kunnen presenteren.

Samenvoeging van applicaties heeft het verplichtingenbeheer bemoeilijkt

De juistheid en volledigheid van de verplichtingenstand is relevant voor het budgetrecht van het parlement vanwege het inzicht dat hiermee wordt gegeven in toekomstige uitgaven waaraan het Rijk is gebonden. In 2014 is gestart met het samenvoegen van applicaties in het financiële systeem en applicaties voor inkopen en logistiek. De applicaties kennen verschillen in de vastlegging en het gebruik van codes. Dergelijke verschillen bemoeilijkten een goed functioneren van het verplichtingenbeheer. Enkele openstaande verplichtingen zijn door Defensie niet vastgelegd als definitief omdat er geen geautomatiseerde koppeling is tussen de contractvastlegging in de financiële applicatie en de applicatie voor inkoop en logistiek. Om de verplichtingen juist te registreren zijn 1.800 contracten individueel geanalyseerd. Deze intensieve analyse nam enige tijd in beslag en was pas eind februari 2015 afgerond. Het aantal correcties was nog gering, mede doordat de nieuwe applicatie voor inkoop en logistiek in 2014 nog voor een klein deel van de inkooporders is toegepast. Het gebruik van de materieel logistieke module heeft tot gevolg dat bepaalde verantwoordelijkheden (deels) worden verlegd naar inkopers en nu deels buiten het financiële domein zijn belegd.

De verantwoording van de openstaande verplichtingen, waarbij sprake is van vreemde valuta is complex, omdat niet eenduidig de laatste koers wordt gebruikt voor de verplichting. Dit betekent dat de verwerking van vreemde valuta en de waardering van openstaande verplichtingen in het jaarverslag speciale aandacht verdient om fouten te voorkomen.

De noodzakelijke correctie van 84,6 miljoen euro op een totaal bedrag van 3.442,7 miljoen euro aan verplichtingen is een indicatie dat er in 2014 nog geen structurele oplossing was gevonden voor het beheer van de verplichtingen en dat Defensie nog aandacht moet besteden aan dit onderdeel van het financieel beheer.



Goede projectadministratie van belang voor beheer verplichtingen 36

Contracten voor wapensystemen kennen lange looptijden. Een voorbeeld is de vervanging van de F-16. Dergelijke investeringen vereisen een adequate archivering en een zorgvuldige bewaking van de verplichtingen en betalingen. Om het verloop van de contractuele financiële verplichtingen tussentijds te kunnen bewaken dienen deze op een ordentelijke, consistente en herleidbare manier te worden geadministreerd. Dit is ook van belang voor het bewaken van de openstaande verplichtingen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

We bevelen de minister van Defensie aan om zorg te dragen voor een structurele verbetering van het verplichtingenbeheer. Dit mede ter voorkoming van intensieve handmatige en administratieve controles achteraf. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van de uitgevoerde handmatige analyse van 1.800 contracten.

Reactie van de minister

In haar reactie geeft de minister van Defensie aan: "Conform uw aanbeveling zijn reeds initiatieven genomen om zorg te dragen voor een verdere en structurelere verbetering van het verplichtingenbeheer. De omvangrijke (voor het merendeel investerings-)verplichtingen met een meerjarige doorwerking zijn op orde. De kleinere verplichtingen (overwegend exploitatieverplichtingen) die jaarlijks terugkomen in het kader van de reguliere bedrijfsvoering (bijvoorbeeld onderhoud voertuigen) vergen nog aandacht. Op grond van de uitgevoerde analyse van die contracten uit de logistieke module werkt Defensie momenteel aan een structurele oplossing voor de vastlegging van deze verplichtingen. Daarbij is ook aandacht voor de doorwerking van wisselkoersen in de verplichtingenstanden."

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.1.8 Aandachtspunt: Kwaliteit van de raming en beheersing van investeringen nog onvoldoende

Het aandeel van de investeringsuitgaven in de totale defensie-uitgaven was de afgelopen jaren aanzienlijk lager dan de NAVO-norm van 20 procent. Ook waren er elk jaar grote verschillen tussen de opgestelde ramingen en de daadwerkelijk gerealiseerde investeringsuitgaven. We hebben de minister eerder geadviseerd de oorzaken hiervan te onderzoeken. Defensie heeft in 2014 stappen vooruitgezet, maar meer inspanningen zijn nodig om de kwaliteit van de ramingen te verbeteren en de investeringsuitgaven beter te beheersen.

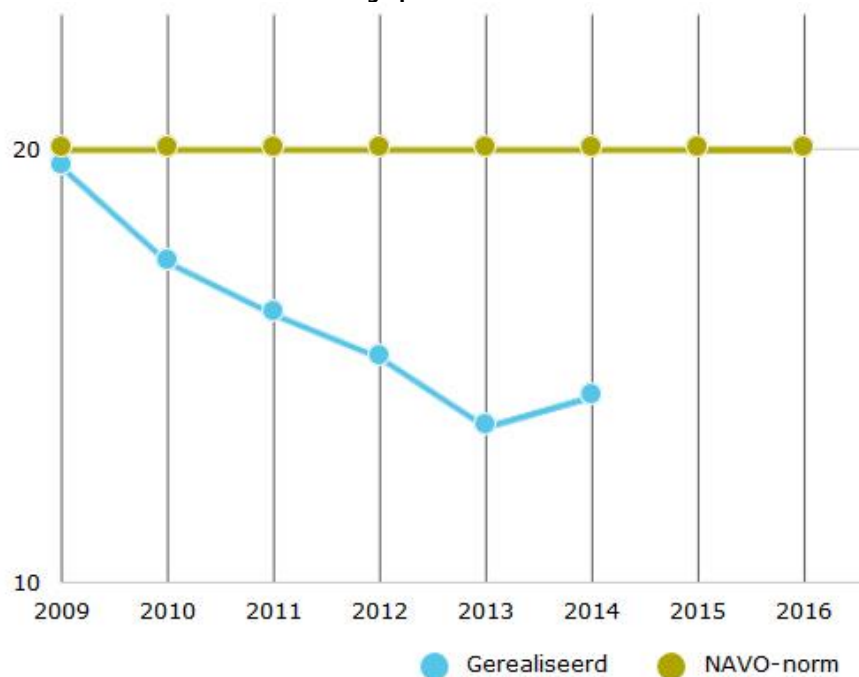


Investeringsquote sinds 2009 onder de NAVO-norm

Om in de toekomst te kunnen beschikken over een toekomstbestendige en relevante krijgsmacht is het van belang dat landen voldoende investeren in nieuwe technieken en wapensystemen. Binnen de NAVO is afgesproken dat leden 20 procent van hun defensie-uitgaven besteden aan investeringen.

In 2009 voldeed Nederland aan deze norm. Sindsdien is een dalende trend gerealiseerd.

Defensie Gerealiseerde investeringsquote



In 2013 is een percentage van 13,6 gerealiseerd. Voor 2014 had Defensie een investeringsquote van 15,7 procent gepland. Uiteindelijk bedroeg de investeringsquote 14,3 procent. Een lichte stijging ten opzichte van 2013, maar aanzienlijk lager dan gepland.

De lichte stijging blijkt bovendien gerealiseerd doordat voor 143 miljoen euro ten laste van geplande investeringen voor materieel uitstaande leningen voor de bouw van vastgoed eenmalig versneld zijn afgelost. Over deze eenmalige versnelde aflossing is de Tweede Kamer bij de tweede suppletore begroting 2014 geïnformeerd. Zonder deze versnelde aflossing zou de investeringsquote in 2014 zijn uitgekomen op 12,6 procent, één procent lager dan in 2013.

Aanzienlijk minder contracten afgesloten dan gepland

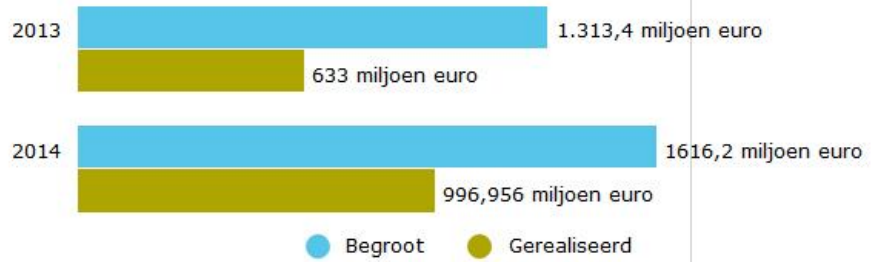
De ramingen in de afgelopen begrotingen gaan uit van een snelle stijging van de investeringsquote. De begroting 2015 raamt voor 2015 een



investeringsquote van 18 procent en voor 2016 een quote van 21 procent. Om daadwerkelijk geld uit te geven moeten echter eerst contracten worden afgesloten. De financiële omvang van afgesloten contracten wordt weergegeven in de aangegane verplichtingen.

38

Ontwikkeling begrote en gerealiseerde verplichtingen 2013 en 2014



De omvang van de aangegane verplichtingen lijkt in 2014 sterk gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar, maar is ook dan nog – evenals in 2013 – fors achter gebleven bij de planning. Afgaand op de ontwikkeling van de verplichtingen is het te verwachten dat ook in de komende jaren de uitgaven en daarmee de investeringsquote lager zullen zijn dan geraamd.

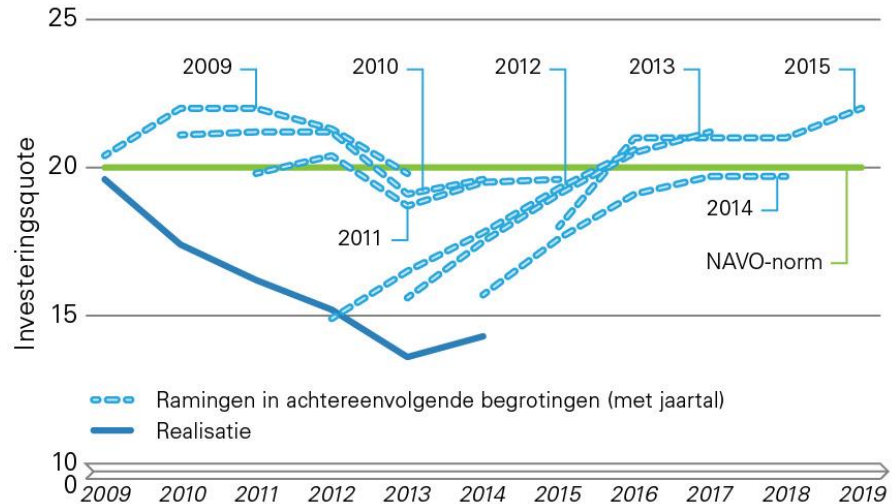
Ramingen al jarenlang veel te optimistisch

Op zich is het niet problematisch dat het aandeel van de investeringen in een jaar lager is dan 20 procent. Gezien de omvang van sommige investeringsprojecten en de onzekerheden waarmee de planning van verwervingsprojecten gepaard gaat, is het reëel dat de realisatie in een bepaald jaar afwijkt van de raming. Over meerdere jaren bezien zal dan ook sprake zijn van een zekere schommeling rond de gestelde norm in plaats van een vlakke realisatielij. Wat wel zorgwekkend is dat de ramingen meerdere jaren achter elkaar substantieel hoger waren dan de realisatietrend. Jaar in jaar uit raamde het ministerie een stijgende lijn, maar werd een daling gerealiseerd.



Gerealiseerde en geraamde investeringsquote (2009-2019)

39



Een dergelijke grote en structurele discrepantie is een indicatie voor structurele problemen in bijvoorbeeld de kwaliteit van de ramingen of het functioneren van de verwervingsketen.

Oorzaken voor afwijkende ramingen nader onderzocht

In het [verantwoordingsonderzoek over 2013](#) bevelen wij de minister aan om de oorzaken voor de achterblijvende investeringen snel en met voldoende prioriteit te onderzoeken. De minister gaf aan dat de belangrijkste oorzaken reeds bekend waren. Zij wees op de onderbezetting in de verwervingsorganisatie, de te optimistische ramingen en plannings en op de terughoudendheid die in 2013 is betracht met het aangaan van nieuwe verplichtingen vanwege het opstellen van de nota In het belang van Nederland.

In 2014 heeft het departement prioriteit toegekend aan de achterblijvende investeringsuitgaven. Defensie heeft verschillende acties opgestart om de oorzaken nader te onderzoeken en om maatregelen te implementeren die leiden tot een betere monitoring en beheersing van de investeringsuitgaven. We hebben kennisgenomen van de resultaten en constateren dat er weliswaar stappen vooruit zijn gezet, maar dat een robuuste en diepgaande oorzakenanalyse nog niet voorhanden is en dat verdere stappen nodig zijn om de ontwikkeling van de investeringsuitgaven structureel beter te beheersen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

We bevelen de minister van Defensie aan om bij voorrang de inkooporganisatie goed en houdbaar te organiseren en te bemensen en de investeringsuitgaven realistisch te ramen.



Reactie van de minister

40

De minister van Defensie geeft aan: "In 2014 heb ik maatregelen getroffen om de investeringsmogelijkheden te vergroten en onderliggende structurele belemmeringen in de verwervingsketen weg te nemen. Zo is een taskforce onderrealisatie ingericht, is er onderzoek gedaan naar de verwervingsketen en wordt de personele capaciteit van de DMO tijdelijk uitgebreid. Daarnaast wordt gewerkt aan het sneller doorlopen van verwervingstrajecten en de vermindering van de regeldruk, onder meer via de evaluatie en herziening van het Defensie Materieel Proces (DMP).

De effecten moeten de komende jaren zichtbaar worden. In het kader van het project financiële duurzaamheid wordt ook gezien op welke manier de ramingen voor projecten kunnen worden verbeterd. Uw aanbevelingen zie ik hierbij als een steun in de rug."

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie geeft aan welke initiatieven zij heeft genomen om de inkooporganisatie te verbeteren alsook de afzonderlijke ramingen van projecten. Resteert in onze ogen nog de raming van het totaal structureel beter aan te laten sluiten bij de werkelijke kansen op realisatie. Dit mede ter vermijding van de noodzaak telkens relatief grote bedragen bij suppletoire begrotingen te moeten herbestemmen.

4.1.9 Aandachtspunt: Aandacht voor compleetheid van personeelsdossiers blijft nodig

Het aantal complete personeelsdossiers is toegenomen. Bij de overdracht van de projectorganisatie naar de lijnorganisatie is de aandacht voor dit onderwerp echter enigszins verslapt. Op een melding van de Auditdienst Rijksoverheid dat de situatie dreigde te verslechteren is adequaat gereageerd door aanvullende controles uit te voeren. In 2015 blijft extra aandacht nodig om meer dossiers compleet te krijgen en om nieuwe incomplete dossiers te voorkomen.

Defensie voerde een meerjarig verbeterproject uit om personeelsdossiers op te schonen, toegankelijk te maken en volledig te krijgen. Inmiddels zijn dossiers opgeschoond en digitaal toegankelijk gemaakt en in 2013 bevatten 76 procent van de personeelsdossiers de wettelijke verplichte documenten (kopie van een identiteitsbewijs, de loonheffingsverklaring, de aanstellingsbrief en de verklaring van de afgelegde eed of belofte). Aan het eind van 2013 is het project beëindigd en zijn resterende maatregelen overgedragen aan de lijnorganisatie.



De Auditdienst Rijksoverheid (ADR) constateerde in oktober 2014 dat Defensie was gestopt met het monitoren van de mate waarin personeelsdossiers compleet zijn. Ook bleek dat beheersmaatregelen bij het in dienstnemen van nieuw personeel niet werkten waardoor nieuwe incomplete dossiers ontstonden. In reactie hierop heeft de lijnorganisatie de beheersmaatregelen aangescherpt en zijn alle dossiers van nieuwe medewerkers gecontroleerd.

41

Door oude overzichten op te schonen heeft men een nieuwe berekening gemaakt van het percentage complete dossiers. Deze berekening wijst uit dat dit percentage is toegenomen tot ten minste 81 procent. Omdat het percentage complete dossiers is toegenomen en – na de melding van de ADR – voldoende is geborgd dat nieuwe medewerkers starten met een compleet dossier, kwalificeren we dit probleem niet langer als een onvolkomenheid. Omdat de aandacht voor dit onderwerp bij de overdracht van de projectorganisatie naar de lijnorganisatie is verslapt, heeft dit onderwerp de komende tijd nog wel extra aandacht.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

We bevelen de minister van Defensie aan om in 2015 na te gaan in welke mate de personeelsdossiers compleet zijn en de beheersmaatregelen te versterken die borgen dat nieuwe medewerkers starten met een compleet dossier.

Reactie van de minister

De minister van Defensie geeft in haar reactie aan onze opvatting te delen dat structurele aandacht voor de compleetheid van de personeelsdossiers nodig is en blijft.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie is weliswaar met ons van mening dat aandacht nodig blijft voor de compleetheid van de personeelsdossiers, maar zij gaat niet concreet in op de aanbeveling om in 2015 de mate van compleetheid te monitoren en ook niet op de aanbeveling om relevante beheersmaatregelen te versterken.

4.1.10 Aandachtspunt: Een strategische visie op de vastgoedportefeuille ontbreekt vooralsnog

Doordat Defensie nog geen visie op vastgoed heeft geformuleerd en ook nog niet heeft bepaald welke informatie over vastgoed nodig is, kan Defensie haar nieuwe opdrachtgeversrol voor het Rijksvastgoedbedrijf nog niet invullen.



Defensie nu opdrachtgever voor het vastgoedbeheer

42

Met de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is een nieuwe situatie ontstaan. Nu het RVB het beheer van het vastgoed van Defensie uitvoert, is Defensie vooral opdrachtgever. In het verantwoordingsonderzoek over 2013 bevelen wij de minister aan om de opdrachtgeversrol richting het RVB vorm te geven door:

- de doelen van het strategisch vastgoedbeleid te bepalen;
- het gewenste informatiearrangement vast te stellen;
- zorgvuldig te bepalen welke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden wel en niet worden overgedragen.

In 2014 heeft Defensie onderdelen van de opdrachtgeversrol nader ingevuld. Het departement heeft een convenant afgesloten waarin de relatie tussen Defensie en het RVB staat beschreven en de normen voor het gebruik van het vastgoed zijn eenduidig vastgesteld. Defensie heeft echter nog geen strategisch vastgoedbeleid vastgesteld waarin de operationele doelen, zoals vastgelegd in de nota In het belang van Nederland, zijn uitgewerkt voor de vastgoedportefeuille. Ook heeft Defensie nog niet bepaald welke informatie het ministerie van het RVB wil ontvangen om tijdig te kunnen bijsturen.

Strategische behoeftestelling marinierskazerne ontbreekt

We hebben één nieuwbouwproject nader bekeken, te weten de Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne (MARKAZ) in Zeeland.

We constateren dat Defensie de stappen doorloopt die gebruikelijk zijn voor een zogenoemd DBFMO-contract. De afkorting DBFMO staat voor de verschillende fasen van een project: Design, Build, Finance, Maintenance en Operate. In DBFMO-contracten worden alle fasen van een project in één contract afgesloten bij één opdrachtnemer of consortium.

We vragen wel aandacht voor de strategische behoeftestelling. Defensie heeft nu vooral de operationele behoefte vastgesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal slaappleaatsen en de aard en omvang van sportfaciliteiten. Een meer strategische behoeftestelling die de gewenste ontwikkelingsrichting voor het Korps Mariniers en de daarbij behorende huisvesting beschrijft voor de middellange en lange termijn ontbreekt.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van Defensie aan om zo snel mogelijk zorg te dragen voor de vaststelling van het strategisch vastgoedbeleid en te bepalen welke informatie over het vastgoed zij wil ontvangen van het Rijksvastgoedbedrijf.

Ook bevelen we de minister aan voor de marinierskazerne in Zeeland een strategische behoeftestelling te formuleren en daarbij de andere



huisvestingslocaties van de mariniers te betrekken (zie ook onze brief over het vastgoedplan van Defensie uit 2012).

43

Reactie van de minister

De minister van Defensie geeft in haar reactie het volgende aan: "Het strategisch vastgoedbeleid wordt voor Verantwoordingsdag naar de Tweede Kamer gestuurd. In dit beleid zijn de operationele doelen, zoals vastgelegd in de nota 'In het belang van Nederland', uitgewerkt voor de vastgoedportefeuille.

Defensie is in overleg met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) over de opzet, inhoud en frequentie van rapportages. Daarna zal het document 'informatiebehoefte vastgoed' definitief worden vastgesteld.

De nota 'In het belang van Nederland' besteedt aandacht aan de ontwikkelingsrichting voor het Korps mariniers, inclusief de daarbij behorende huisvesting. Wel is inmiddels, op grond van een business case waarin de gemeente Rotterdam en het Ministerie van Veiligheid en Justitie medegebruik gaan maken, besloten de Van Ghentkazerne in Rotterdam te behouden (Kamerstuk 33 763, nr. 37). Bij de besluitvorming over de huisvesting voor de mariniers is rekening gehouden met de gewenste ontwikkelingsrichting van het Korps Mariniers en zijn alle huisvestingslocaties van het Korps betrokken. De Tweede Kamer wordt elk half jaar via de voortgangsrapportage vastgoed geïnformeerd over de stand van zaken."

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie gaat in haar reactie in op het opstellen van een strategisch vastgoedbeleid en het maken van afspraken met het Rijksvastgoedbedrijf over de te ontvangen informatie. De minister gaat niet in op onze aanbeveling om een strategische behoeftestelling te formuleren voor het vastgoed voor de mariniers. Wij doelen op een document dat vanuit een lange termijnperspectief gewenste ontwikkelingen voor het Korps mariniers beschrijft, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzetdoelen, de inzetomstandigheden, de opleidingen en de omvang van het korps. Zonder een degelijke strategische behoeftestelling is de kans relatief groot dat de te realiseren kazerne en de daarbij behorende oefenterreinen onvoldoende gaan aansluiten op de behoeften van de mariniers. Wij blijven aandringen op een strategische behoeftestelling waarin alle huisvestingslocaties van het korps zijn betrokken en bevelen de minister aan deze alsnog toe te voegen aan de eerstvolgende voortgangsrapportage vastgoed.



4.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

44

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Defensie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4.3 Historisch verloop onvolkomenheden Defensie

Aantal onvolkomenheden gestegen ten opzichte van 2013

Vorig jaar constateerden we zes onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Eén onvolkomenheid betrof de kwaliteit van personeelsdossiers. Deze kwaliteit is toegenomen. De betreffende onvolkomenheid is opgelost. Vijf andere onvolkomenheden hadden betrekking op het financieel beheer. Ook de kwaliteit van dit onderdeel is toegenomen. Hier is het aantal onvolkomenheden gedaald van vijf naar drie.

In 2014 zijn op vier nieuwe terreinen onvolkomenheden geconstateerd namelijk ten aanzien van de ketenlogistiek voor reserveonderdelen, de implementatie van het nieuwe softwarepakket ERP, het continuïteitsbeheer van de IT en de toegangsbeveiliging van informatiesystemen.

Per saldo is het aantal onvolkomenheden gestegen van zes naar zeven.

Verloop onvolkomenheden Ministerie van Defensie 2012-2014

| Onderwerp | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| Logistieke keten reserveonderdelen | | | onvolkomenheid → |
| Implementatie ERP-systeem | | | onvolkomenheid → |
| IT-beheer | | | onvolkomenheid → |
| Toegangsbeveiliging van informatiesystemen | | | onvolkomenheid → |
| Verplichtingenbeheer | | | onvolkomenheid → |
| Materieelbeheer bij de Defensie Materieel Organisatie (DMO) | onvolkomenheid → | opgelost → | |
| Financieel beheer bij de marine | | onvolkomenheid → | |
| Financieel beheer bij de luchtmacht | | onvolkomenheid → | |
| Financieel beheer bij de Defensie Materieel Organisatie (DMO) | onvolkomenheid → | onvolkomenheid → | |
| Financieel beheer bij het Commando DienstenCentra (CDC) | onvolkomenheid → | onvolkomenheid → | onvolkomenheid → |
| Financieel beheer bij de Bestuursstaf | onvolkomenheid → | onvolkomenheid → | onvolkomenheid → |
| Kwaliteit personeelsdossiers | onvolkomenheid → | onvolkomenheid → | |



4.4 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen Defensie

45

Wij onderscheiden relevante en kritische beheerdomeinen in de bedrijfsvoering van ministeries. Op het overzicht bedrijfsvoering (pdf) is te zien wat de relevante en kritische beheerdomeinen zijn en waar de onvolkomenheden zitten.



| Organisatieonderdeel | Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten | | Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten | | Financiële administratie (registratie) | | Materieelbeheer | | Interne organisatie | | Totaal aantal relevant | Totaal aantal kritisch |
|---|---|--------------------|---|------------------------------------|--|-----------------------------|--------------------|--|---------------------------------------|--|------------------------|------------------------|
| | Uitgaven Personeel | Uitgaven Materieel | Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten | Onderhoud, uitgaven en ontvangsten | Beheer eigendommen | Administratie / Registratie | Managementdossiers | Administratieve en uitvoeringssystemen / ICT | (toezicht) relaties / aansturing veld | | | |
| Organisatieonderdeel | | | | | | | | | | | | |
| Commando Landstrijdkrachten | | | | | | | | | | | | |
| Staf Clas | | | | | | | | | | | 3 | 2 |
| 11 Luchtmobiele brig. | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| 13 Hotbrig | AR | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| 43 Mechbrig | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| DGLC | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| HRF HQ | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| KCT | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| OOCCL | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| OTCo | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Matlogco | AR+AD | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Commando Luchtsrijdkrachten | | | | | | | | | | | | |
| Staf CLSK | | | | | | | | | | | 5 | |
| Vib Leeuwarden | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Vib Woensdrecht | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Vib Volkel | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Vib Eindhoven | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| DHC | AR | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| AOCs MW | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| LCW | AR+AD | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Koninklijke Marechaussee | | | | | | | | | | | | |
| Staf Kmar | | | | | | | | | | | 5 | |
| District West | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| District Noord-Oost | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| District Zuid | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| District Schiphol | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| District Landelijke en buitenlandse eenh. | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Landelijk Opt. En Kenniscentrum Kmar | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Baten-lastenagenschappen | | | | | | | | | | | 3 | |
| Pareto | | | | | | | | | | | 6 | 2 |
| DTO | | | | | | | | | | | 5 | 3 |
| DVD | | | | | | | | | | | 4 | 5 |
| Totaal aantal relevant | 9 | 38 | 6 | 1 | 1 | 14 | 16 | 17 | 11 | | 113 | 84 |
| Totaal aantal kritisch | 2 | 5 | | 5 | 2 | 32 | 30 | 2 | 6 | | | |



5 Financiële informatie Ministerie van Defensie

48

Leeswijzer

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag. We gaan in op de NAVO-richtlijn over de hoogte van defensie-uitgaven.

We geven een oordeel over:

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

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'.

5.1 Defensie-uitgaven nog niet in lijn met NAVO-richtlijn

Binnen de NAVO is afgesproken dat bondgenoten er naar streven om 2 procent van het Bruto Binnenlands Product te besteden aan Defensie. Nederland voldoet momenteel niet aan dit percentage. Omdat de defensie-uitgaven op de lange termijn geen stijgende trend laten zien, is onzeker of het afgesproken streefcijfer binnen afzienbare tijd wordt gehaald.

Tijdens de NAVO-top in Wales in september 2014 is herbevestigd dat leden er naar streven om tenminste 2 procent van hun Bruto Binnenlands Product (BBP) te besteden aan Defensie. De meeste bondgenoten voldoen niet aan deze richtlijn. Deze bondgenoten hebben uitgesproken dat ze proberen de uitgaven in reële bedragen te laten stijgen naarmate hun BBP groeit. Ook hebben zij verklaard zich te zullen inspannen om de komende tien jaar hun defensie-uitgaven in de richting van de 2 procent-BBP richtlijn te bewegen.

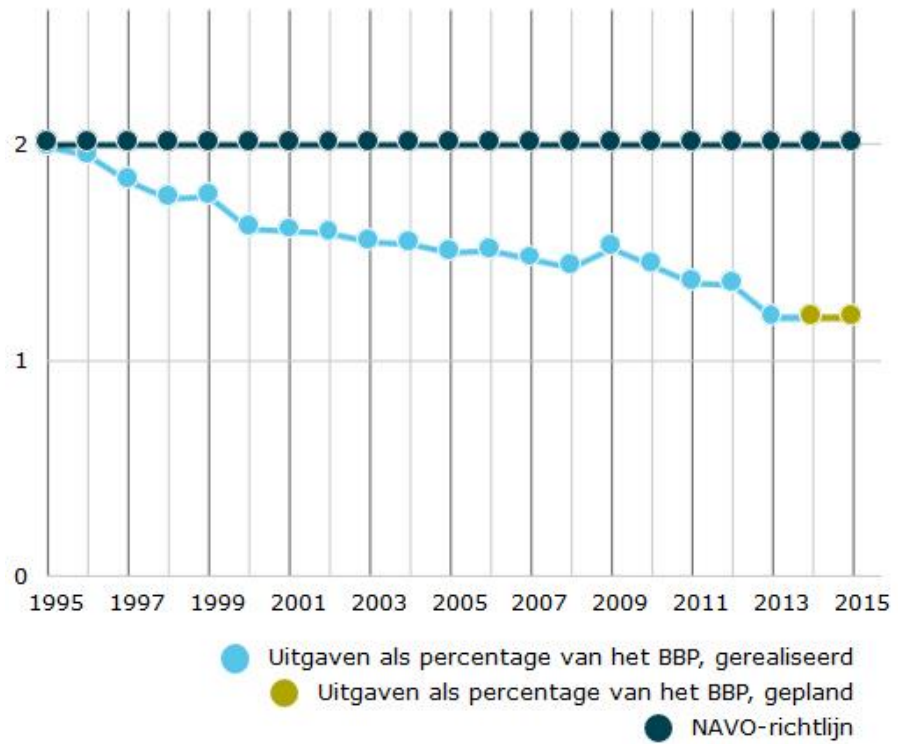


Bevindingen

49

Sinds 1995 zijn de totale defensie-uitgaven in Nederland lager dan 2 procent van het BBP. In 2014 ging het om 1,2 procent.

Defensie-uitgaven als percentage van het Bruto Binnenlands Product 1995-2015

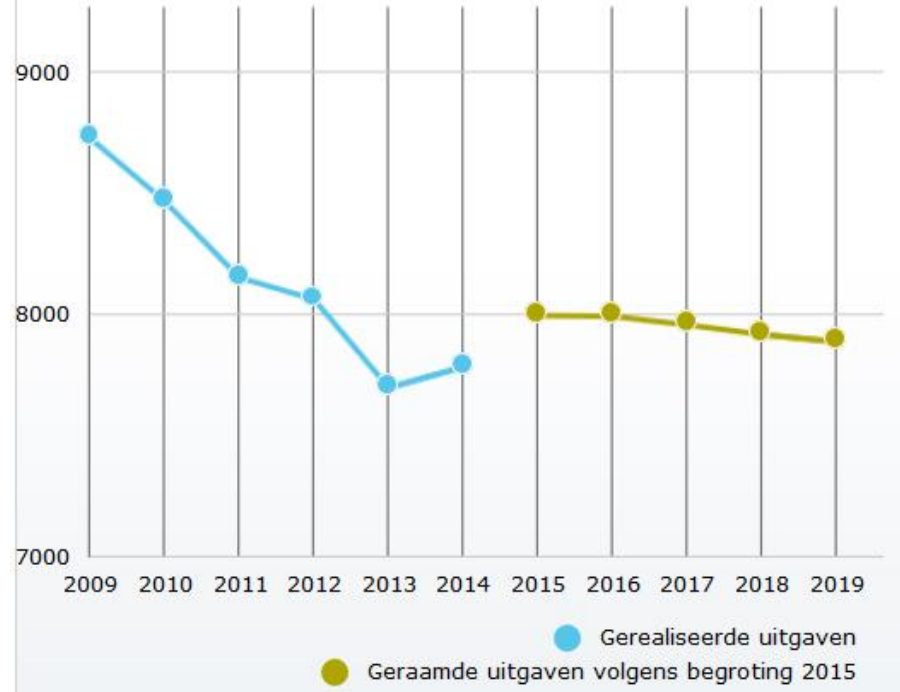


Op de korte termijn gaan de defensie-uitgaven in absolute zin stijgen. Op de lange termijn bezien is echter sprake van een dalende trend.



Gerealiseerde en geraamde Defensie-uitgaven 2009-2019
(bedragen in miljoen euro's)

50



Wanneer het BBP de komende jaren een stijgende trend laat zien zal per saldo sprake zijn van een daling van de defensie-uitgaven ten opzichte van het BBP.

5.2 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Defensie is rechtmatig. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud bij het oordeel over de financiële informatie Defensie

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal 248,7 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 4, 5 en 6. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 62,3 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 5, 6, 7 en 10. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.



5.3 Oordeel weergave financiële informatie

51

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Defensie is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van 1 fout in de deugdelijke weergave. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.3.1 Fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave: Fout in deugdelijke weergave

Er zijn verschillende fouten in de deugdelijke weergave op artikelniveau die op totaalniveau de tolerantiegrens van de jaarrekening als geheel overschrijden. De tolerantiegrens voor de deugdelijke weergave op het niveau van de jaarrekening is 82,7 miljoen euro (1 procent van totaal uitgaven + ontvangsten + bijdragen van derden batenlastendiensten). De geconstateerde fout heeft deze grens overschreden. De fout is veroorzaakt doordat defensiemedewerkers nog niet goed zijn ingespeeld op de aanpassingen in de interne procedures en de toegenomen afhankelijkheid van elkaars werkzaamheden als gevolg van de integratie van het logistieke en financiële systeem. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau 5 artikeloverschrijdingen

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben bij 5 begrotingsartikelen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Defensie. Bij 3 begrotingsartikelen (artikel 6, 8, en 9) is er zowel sprake van belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid als in de deugdelijke weergave. Bij de 2 begrotingsartikelen (3 en 7) is er sprake van belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie op artikelniveau zie het overzicht uitgaven en



ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

52

5.4.1 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie CLAS

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van artikel 3 'Taakuitvoering landstrijdkrachten' is overschreden. De fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid ad 42,8 miljoen euro overschrijden de rapporteringstolerantie (36,7 miljoen euro) van dit artikel. De fouten en onzekerheden zijn ontstaan door het niet naleven van contractvoorwaarden en onvoldoende achterliggende informatie. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4.2 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie Investerings krijgsmacht

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van artikel 6 'Investerings krijgsmacht' is overschreden. De fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid ad 51,1 miljoen euro overschrijden de rapporteringstolerantie (35,6 miljoen euro) van dit artikel. De fouten en onzekerheden zijn ontstaan door het niet naleven van contractvoorwaarden en onvoldoende achterliggende informatie. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4.3 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie DMO

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van artikel 7 'Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie' is overschreden. De fouten en onzekerheden met betrekking tot de



rechtmatigheid ad 28,9 miljoen euro overschrijden de rapporteringstolerantie (24,4 miljoen euro) van dit artikel. De fouten en onzekerheden zijn ontstaan door het niet naleven van contractvoorwaarden en onvoldoende achterliggende informatie. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

53

5.4.4 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie CDC

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van artikel 8 'Commando DienstenCentra' is overschreden. De fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid ad 86,5 miljoen euro overschrijden de rapporteringstolerantie (33,3 miljoen euro) van dit artikel. De fouten en onzekerheden zijn ontstaan door het niet naleven van contractvoorwaarden en onvoldoende achterliggende informatie. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4.5 Fouten en onzekerheden door niet naleven contractvoorwaarden en ontbreken achterliggende documentatie Bestuursstaf

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van artikel 9 'Algemeen' is overschreden. De fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid ad 16,4 miljoen euro overschrijden de rapporteringstolerantie (10 miljoen euro) van dit artikel. De fouten en onzekerheden zijn ontstaan door het niet naleven van contractvoorwaarden en onvoldoende achterliggende informatie. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4.6 Fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave artikel 6

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave op artikel 6 'Investerings krijgsmacht' is



overschreden. De fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave ad 53,9 miljoen euro overschrijden de rapporteringstolerantie (35,5 miljoen euro) van dit artikel. De fouten en onzekerheden zijn veroorzaakt doordat defensiemedewerkers nog niet goed zijn ingespeeld op de aanpassingen in de interne procedures en de toegenomen afhankelijkheid van elkaars werkzaamheden als gevolg van de integratie van het logistieke en financiële systeem. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

54

5.4.7 Fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave artikel 8

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave op artikel 8 'Commando DienstenCentra' is overschreden. De fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave ad 67,3 miljoen euro overschrijden de rapporteringstolerantie (33,3 miljoen euro) van dit artikel. De fouten en onzekerheden zijn veroorzaakt doordat defensiemedewerkers nog niet goed zijn ingespeeld op de aanpassingen in de interne procedures en de toegenomen afhankelijkheid van elkaars werkzaamheden als gevolg van de integratie van het logistieke en financiële systeem. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4.8 Fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave artikel 9

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave op artikel 9 'Algemeen' is overschreden. De fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave ad 14,8 miljoen euro overschrijden de rapporteringstolerantie (10 miljoen euro) van dit artikel. De fouten en onzekerheden zijn ontstaan door het onvoldoende beschikbaar zijn van achterliggende informatie. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie het overzicht uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.



Reactie van de minister

55

De minister wees ons er op dat bij onze toelichting op de fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van artikel 9 een onjuiste passage was opgenomen. Niet de integratie van systemen, maar het ontbreken van voldoende achterliggende documenten vormt de belangrijkste oorzaak voor de geconstateerde fouten en onzekerheden. We hebben de betreffende passage aangepast.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5.5 Financiële informatie per artikel Defensie in relatie tot onvolkomenheden

9 artikelen kunnen gevolgen ondervinden van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Bij 2 van die artikelen zijn de fouten of onzekerheden het gevolg van een onvolkomenheid. De tolerantiegrenzen zijn daarbij overschreden. In het overzicht financiële informatie per begrotingsartikel (PDF) is te zien welke artikelen het betreft.



Financiële informatie per begrotingsartikel 2014 Defensie (X)

| Beleidsartikelen | Onvolkomenheden | | | | | | | Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau |
|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-------------|--|--------------------------------------|---|------------------------|---|
| | 1 Logistieke keten reserveonderdelen | 2 Implementatie ERP-systeem | 3 IT-beheer | 4 Toegangsbeveiliging van informatiesystemen | 5 Financieel beheer bij Bestuursstaf | 6 Financieel beheer Commando Dienstcentra | 7 Verplichtingenbeheer | |
| Uitgaven 2014 (x 1.000) | | | | | | | | |
| 1. Inzet | | | | | | | € | nee |
| 2. Commando zee strijdkrachten | | | | | | | € | nee |
| 3. Commando land strijdkrachten | | | | | € | | | ja |
| 4. Commando lucht strijdkrachten | | | | | | | € | nee |
| 5. Commando Koninklijke marechaussee | | | | | | | € | nee |
| 6. Investerings krijgsmacht | | | | | | | € | ja |
| 7. Defensie Materieelorganisatie | | | | | | | € | ja |
| 8. Commando Dienstcentra | | | | | | | € | ja |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | € | ja |
| 9. Algemeen | | | | | | | € | ja |
| 10. Centraal apparaat | | | | | | | € | nee |
| 11. Geheime uitgaven | | | | | | | € | nee |
| 12. Nominaal en onvoorzien | | | | | | | € | nee |
| Baten-lastenagentschappen | | | | | | | | |
| Defensie Telematica Organisatie | | | | | | | | |
| Dienst Vastgoed Defensie | | | | | | | | |
| Paresto | | | | | | | | nee |

artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bv rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)
€ artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid



5.6 Overzicht fouten en onzekerheden Defensie

57

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden bestaat uit 5 verschillende onderdelen. We nemen alleen de tabellen op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

- **Verplichtingen** (pdf)
- **Uitgaven + ontvangsten** (pdf)
- **Baten-lastenagenschappen** (pdf)
- **Saldibalans** (pdf)
- **Afgerekende voorschotten** (pdf)

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE (X)

Verplichtingen (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | | Tolerantie overschreden? | | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|---|--------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | | | |
| 1 * | Inzet | 263.764 | 4.323 | - | - | 740 | 4.323 | 740 | nee | nee | - |
| 2 | Taakuitvoering zee strijdkrachten | 750.869 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 3 | Taakuitvoering land strijdkrachten | 1.290.862 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 4 * | Taakuitvoering lucht strijdkrachten | 704.621 | 1 | - | - | - | 1 | - | nee | - | - |
| 5 * | Taakuitvoering koninklijke marechaussee | 337.665 | 55 | - | - | - | 55 | - | nee | - | - |
| 6 * | Investeringen krijgsmacht | 996.956 | - | 7.774 | - | 378 | - | 8.152 | - | nee | - |
| 7 * | Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie | 606.479 | 10.348 | - | - | 3.317 | 10.348 | 3.317 | nee | nee | - |
| 8 * | Ondersteuning krijgsmacht door Commando DienstenCentra | 1.057.642 | 431 | - | - | 378 | 431 | 378 | nee | nee | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | | | |
| 9 | Algemeen | 81.246 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 * | Centraal apparaat | 1.584.117 | 20.299 | - | - | - | 20.299 | - | nee | - | - |
| 11 | Geheime uitgaven | 3.893 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 12 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Totaal | | 7.678.114 | 35.457 | 7.774 | - | 4.813 | 35.457 | 12.587 | | | - |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

| | |
|-------------------------|---|
| Totaal verplichtingen | 7.678.114 |
| Rechtmatigheid | |
| Procentuele fout | 0,46% Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 0,00% |
| Deugdelijke weergave | |
| Procentuele fout | 0,10% Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 0,06% Tolerantiegrens niet overschreden |

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE (X)

Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | | Tolerantie overschreden? | | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|---|--------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | | | |
| 1 | Inzet | 264.221 | 1 | 377 | 8.816 | 4.323 | 8.817 | 4.700 | nee | nee | - |
| 2 | Taakuitvoering zeestrijdkrachten | 755.907 | 397 | 157 | 7.301 | - | 7.698 | 157 | nee | nee | - |
| 3 * | Taakuitvoering landstrijdkrachten | 1.224.936 | 9.973 | 13.621 | 32.789 | 10.115 | 42.762 | 23.736 | ja | nee | - |
| 4 | Taakuitvoering luchstrijdkrachten | 666.323 | 6.593 | 7.859 | 8.636 | 8.456 | 15.229 | 16.315 | nee | nee | - |
| 5 | Taakuitvoering koninklijke marechaussee | 340.519 | 197 | 32 | 11.407 | 10.955 | 11.604 | 10.987 | nee | nee | - |
| 6 * | Investeringen krijgsmacht | 1.185.100 | 23.383 | 25.819 | 27.707 | 28.085 | 51.090 | 53.904 | ja | ja | - |
| 7 * | Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie | 813.616 | 10.460 | 16.877 | 18.449 | 4.551 | 28.909 | 21.428 | ja | nee | - |
| 8 * | Ondersteuning krijgsmacht door Commando DienstenCentra | 1.110.500 | 2.312 | 9.421 | 84.216 | 57.911 | 86.528 | 67.332 | ja | ja | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | | | |
| 9 * | Algemeen | 100.370 | 10 | - | 16.344 | 14.800 | 16.354 | 14.800 | ja | ja | - |
| 10 | Centraal apparaat | 1.613.409 | 8.400 | 8.566 | 823 | - | 9.223 | 8.566 | nee | nee | - |
| 11 | Geheime uitgaven | 3.893 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 12 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Totaal | | 8.078.794 | 61.726 | 82.729 | 216.488 | 139.196 | 278.214 | 221.925 | | | - |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

| | | |
|--------------------------------|-----------|---|
| Totaal Uitgaven en Ontvangsten | 8.272.175 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten |
| Rechtmatigheid | | |
| Procentuele fout | 0,75% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 2,62% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Deugdelijke weergave | | |
| Procentuele fout | 1,00% | Tolerantiegrens overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 1,68% | Tolerantiegrens niet overschreden |

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE (X)

Baten-lastenagentschappen (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | | Onzekerheid over volledigheid |
|--------------------------|----------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | |
| Defensie Telematica | | | | | | | | | |
| Orqanisatie | | | | | | | | | |
| | Baten | 333.063 | 1.270 | 1.054 | - | - | 1.270 | 1.054 | - |
| | Bijdrage moederdepartement | 296.897 | - | - | - | - | - | - | - |
| Dienst Vastgoed Defensie | | | | | | | | | |
| | Baten | 222.377 | 371 | 453 | - | 76 | 371 | 529 | - |
| | Bijdrage moederdepartement | 67.593 | - | - | - | - | - | - | - |
| Paresto | | | | | | | | | |
| | Baten | 80.060 | 6 | 113 | 11 | - | 17 | 113 | - |
| | Bijdrage moederdepartement | 77.629 | - | - | - | - | - | - | - |
| Totaal baten | | 635.500 | 1.647 | 1.620 | 11 | 76 | 1.658 | 1.696 | - |

Totale baten baten-lastenagentschappen

635.500

Rechtmatigheid

Procentuele fout

Procentuele onzekerheid

0,26% Tolerantiegrens niet overschreden

< 0,01% Tolerantiegrens niet overschreden

Deugdelijke weergave

Procentuele fout

Procentuele onzekerheid

0,25% Tolerantiegrens niet overschreden

0,01% Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE (X)

Saldibalans (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | |
| 3 | Liquide middelen | 39.282 | - | - | - | - | - | - | - |
| 5 | Uitgaven buiten begrotingsverband | 56.655 | - | 14 | - | - | - | 14 | - |
| 6 | Ontvangsten buiten begrotingsverband | 141.021 | - | - | - | - | - | - | - |
| 7 | Openstaande rechten | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 8 | Extra-comptabele vorderingen | 618.157 | - | 204 | - | - | - | 204 | - |
| 9 | Extra-comptabele schulden | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 | Voorschotten | 3.224.716 | - | 1.150 | - | 7 | - | 1.157 | - |
| 11 | Garantieverplichtingen | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 12 | Openstaande verplichtingen | 3.442.687 | - | - | - | - | - | - | - |
| 13 | Deelnemingen | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Totaal beoordeeld | 7.522.518 | - | 1.368 | - | 7 | - | 1.375 | - |

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

| | |
|-------------------------|---|
| Totaal saldibalans | 7.522.518 |
| Rechtmatigheid | |
| Procentuele fout | 0,00% |
| Procentuele onzekerheid | 0,00% |
| Deugdelijke weergave | |
| Procentuele fout | 0,02% Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | < 0,01% Tolerantiegrens niet overschreden |

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE (X)

Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

| Art. nr. Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | | Tolerantie overschreden? | | Onzekerheid over volledigheid |
|--------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-------------------------------|
| | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | |
| Totaal afgerekende voorschotten 2014 | 1.650.503 | 11.130 | 11.130 | 12.867 | 12.867 | 23.997 | 23.997 | nee | nee | - |
| Totaal afgerekende voorschotten | 1.650.503 | 11.130 | 11.130 | 12.867 | 12.867 | 23.997 | 23.997 | | | - |