VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022
De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 12

4. Bedrijfsvoering | 14

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 15

4.3 Onvolkomenheden | 16

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 36

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 40

5. Beleidsresultaten | 41

5.1 Informatie over de gereedheid van de krijgsmacht: aandachtspunt vervalt | 41

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 43

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 44

6.1 Reactie minister van Defensie | 44

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 46

Bijlagen | 48

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2022 | 48

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 51

Bijlage 3 Literatuur | 57

Bijlage 4 Eindnoten | 59

1. Onze conclusies

Het Ministerie van Defensie zet zich in voor (inter)nationale vrede en veiligheid. Die grondwettelijke taak heeft opnieuw politieke en maatschappelijke belangstelling gekregen door de oorlog in Oekraïne. Voor de krijgsmacht was 2022 een jaar van verandering. Een jaar met historische investeringen, maar ook met hoge verwachtingen. Dat vraagt om een nieuwe manier van denken en doen, en om anders handelen en (samen)werken. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie nog steeds kampt met problemen in de bedrijfsvoering. Dit belemmert de minister bij het uitvoeren van de 3 hoofdtaken van de krijgsmacht.

Bedrijfsvoering moet verder verbeteren

De bedrijfsvoering van het ministerie kent langdurige problemen. Dit komt deels door de keuzes uit het verleden. Maar ook nieuwe investeringen en de toenemende vraag naar inzet van de krijgsmacht verhogen de druk op de defensieorganisatie. Daardoor worden de gevolgen zichtbaar van problemen die al jarenlang spelen. Voorbeelden daarvan zijn tekortkomingen in het vastgoed-, inkoop- en munitiebeheer. We signaleren daarnaast dat commandanten steeds meer verantwoordelijkheden toebedeeld krijgen en dat onnodige bureaucratie binnen de defensieorganisatie de bedrijfsvoering bemoeilijkt.

De minister van Defensie zal verder moeten investeren in een toekomstbestendige bedrijfsvoering. Dat betekent onder andere dat de bedrijfsvoering kan meebewegen met veranderende omstandigheden. Dat vraagt om meer focus op de lange termijn, ook als de verwachtingen op korte termijn hooggespannen zijn. De minister heeft in 2022 op een aantal terreinen verbeteracties ingezet, ondanks de geopolitieke context waarin een land aan de grens van het NAVO-grondgebied is aangevallen. We moedigen de minister aan om de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het interne toezicht verder te blijven verbeteren.

Beveiliging van militaire objecten niet op orde

Dat langdurige problemen in de bedrijfsvoering gevolgen hebben voor de krijgsmacht zien we bijvoorbeeld bij de beveiliging van militaire objecten. We constateren dat de militaire objecten die het zwaarst beveiligd horen te zijn, dat in de praktijk niet zijn. Verouderde gebouwen, ernstig vertraagde elektronische systemen en een (te) laag veiligheidsbewustzijn bij defensiepersoneel spelen hierbij een rol. Als de zwaarst beveiligde militaire objecten beschadigd of ontvreemd worden, kan dit (zeer) ernstige gevolgen hebben voor de veiligheid of andere zwaarwegende belangen van de staat of zijn bondgenoten. Ook kunnen de operationele gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht hieronder lijden. Dit is zorgelijk omdat op de defensielocaties op dit moment een verhoogd niveau van waakzaamheid geldt.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Defensie

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	▶
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	▶
3. Vastgoedbeheer	✗	⊗	⊗	✗	▶
4. IT-beheer/autorisatiemanagement		✗	✗	✗	⏸
Nieuwe onvolkomenheden					
5. Beveiliging militaire objecten				✗	
6. Beheer cryptografiemiddelen				✗	
7. Inventarisatieproces				✗	

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

Verder in het rapport

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

2. Feiten en cijfers

De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het defensiebeleid en de uitvoering daarvan. De 3 hoofdtaken van het Ministerie van Defensie zijn:

- het beschermen van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten;
- het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit;
- het leveren van bijstand aan civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampen en crises.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2022 € 12.846 miljoen uitgegeven (zie tabel 1). Dit is 3,9% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 13.050 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 181 miljoen.

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

	2020	2021	2022
Verplichtingen	11.122	12.221	13.050
Uitgaven	11.190	12.095	12.846
Ontvangsten	308	166*	181
Fte's	64.828	66.818	67.044[1]

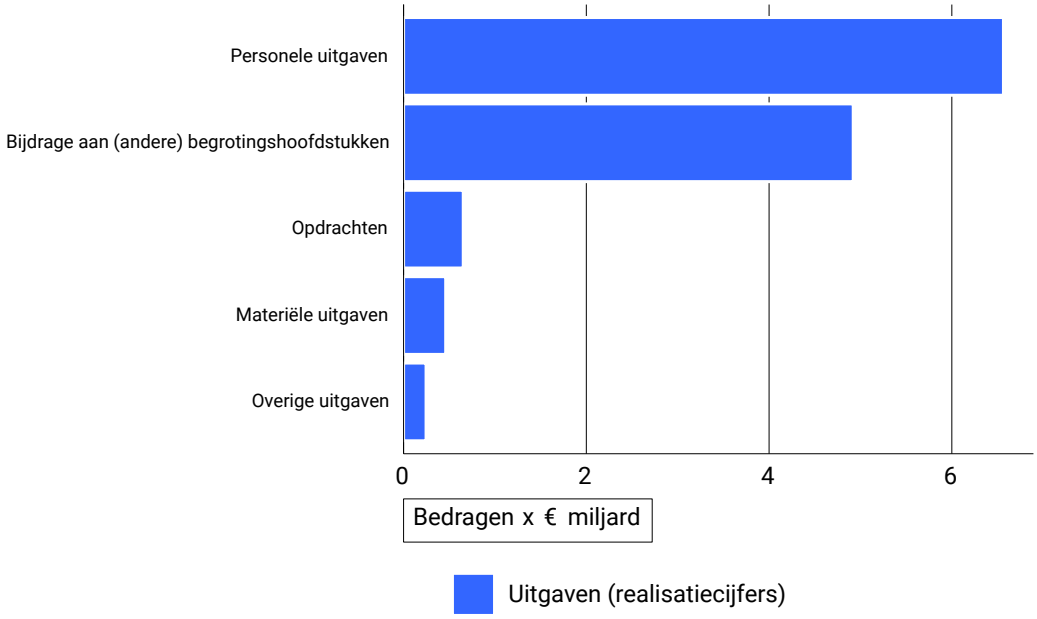
* In 2021 is het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) gecreëerd. Bepaalde materieel gerelateerde ontvangsten komen daarom vanaf 2021 ten bate van het DMF in plaats van de reguliere Defensiebegroting.

Toename uitgaven over 2022

De totale uitgaven over 2022 zijn gestegen met € 829 miljoen. Een groot gedeelte van het defensiebudget wordt uitgekeerd als bijdrage aan het in 2021 ingestelde Defensie-materieelbegrotingsfonds (DMF). Vanuit het DMF financiert en bekostigt de minister van Defensie de investeringen en instandhoudingskosten voor materieel, infrastructuur en IT-middelen. Het DMF ontving in 2022 € 4.870 miljoen uit het begrotingshoofdstuk (X) van het Ministerie van Defensie. Dit lichten we verder toe in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2022 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)*.

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Defensie in 2022*

Van het begrotingshoofdstuk Defensie gaat het meeste geld naar personele uitgaven



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

Het grootste deel van het defensiebudget wordt besteed aan personeelskosten, zoals salarissen, pensioenen en medische zorg voor militairen. Deze uitgaven bedragen ongeveer 50% van het totaalbudget. Een ander groot deel van het budget (ongeveer 40%) bestaat uit een bijdrage aan het andere begrotingshoofdstuk van Defensie (X): het DMF (K).

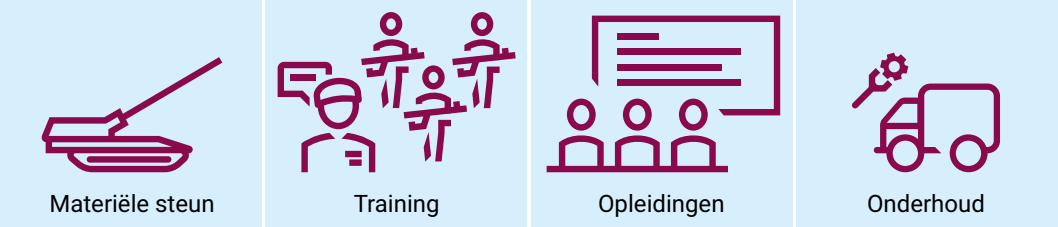
Steun aan Oekraïne

Het Ministerie van Defensie heeft in 2022 ondersteuning geleverd aan Oekraïne in de vorm van materiële steun, training, opleidingen en onderhoud (zie figuur 2). Het ministerie heeft het materieel zowel commercieel aangekocht als geleverd uit eigen voorraad. Uit voorraad is voor € 697 miljoen aan goederen geleverd. Dit bedrag is de vervangingswaarde van deze leveringen. Er is daarnaast voor € 64 miljoen aan militair materieel geleverd dat aangekocht is. Voor al deze leveringen heeft het Ministerie van Defensie in 2022 € 62,9 miljoen aan compensatie ontvangen vanuit de Europese Vredesfaciliteit (EPF). Dit betreft de eerste tranche, de overige tranches volgen nog.

Voor leveringen aan Oekraïne die gepland stonden voor afstoting is in 2022 € 5,2 miljoen aan gemiste verkoopopbrengsten uit de algemene middelen gecompenseerd. Daarnaast heeft het ministerie in 2022 € 100 miljoen bijgedragen aan het *International Fund for Ukraine* (IFU) en is voor € 120 miljoen een trilateraal samenwerkingsproject aangegaan met Tsjechië en de Verenigde Staten om zwaar militair materieel te leveren, waaronder T-72 tanks. De Koninklijke Marechaussee heeft € 1,48 miljoen bijgedragen aan forensische onderzoeken in opdracht van het *International Criminal Court* (ICC) voor onderzoek naar vermeende oorlogsmisdaden in Oekraïne.

Figuur 2 *Ondersteuning Ministerie van Defensie aan Oekraïne*

Het Ministerie van Defensie leverde in 2022 verschillende vormen van ondersteuning aan Oekraïne



Nederland voldoet niet aan NAVO-norm defensie-uitgaven, wel aan NAVO-afspraak investeringen

Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten 2% van het bruto binnenlands product (bbp) uitgeven aan Defensie. In 2022 gaf Nederland € 13 miljard uit aan Defensie op een bbp van € 942,9 miljard[2], wat resulteert in een percentage van 1,38%.
Hiermee voldoet Nederland niet aan de NAVO-norm, alhoewel wel sprake is van een lichte stijging ten opzichte van de 1,36% uit 2021. Daarnaast geldt dat minimaal 20% van de defensie-uitgaven volgens de NAVO-afspraken besteed moet worden aan investeringen. Nederland voldoet in 2022 aan deze investeringsquote (24,9%).

Personeelsbestand toegenomen

Het personeelsbestand van Defensie laat een stijging zien van 66.818 fte medio 2021 naar 67.044 fte medio 2022 (+ 226 fte). Twee derde van deze stijging betreft burgerpersoneel en een derde betreft reservisten. Dit terwijl het aantal militairen met 52 fte is afgenomen. Er zijn met name tekorten bij specifieke categorieën militair personeel. Dit gaat om logistiek, technisch en IT-personeel.

Gereedheid van de krijgsmacht onder druk

De operationele gereedheid is een maatstaf om aan te geven of de eenheden van de krijgsmacht klaar zijn voor de taak waarvoor zij zijn ingericht. De operationele gereedheid bestaat uit de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid. Het vermogen van de krijgsmacht om de 3 hoofdtaken uit te voeren stond in 2022 onder druk.[3] Dit kwam volgens de minister van Defensie onder meer door het grote beroep dat op de krijgsmacht werd gedaan voor inzet en stand-by verplichtingen in combinatie met knelpunten in de personele en materiële gereedheid (Ministerie van Defensie, 2022a). De effecten van de geleverde steun aan Oekraïne op de gereedheid van de Nederlandse strijdkrachten zijn, gezien de huidige omstandigheden, door de minister van Defensie als acceptabel beoordeeld (Ministerie van Defensie, 2023a). De Algemene Rekenkamer heeft dit oordeel niet gecontroleerd, noch overgenomen.

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Defensie

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau

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

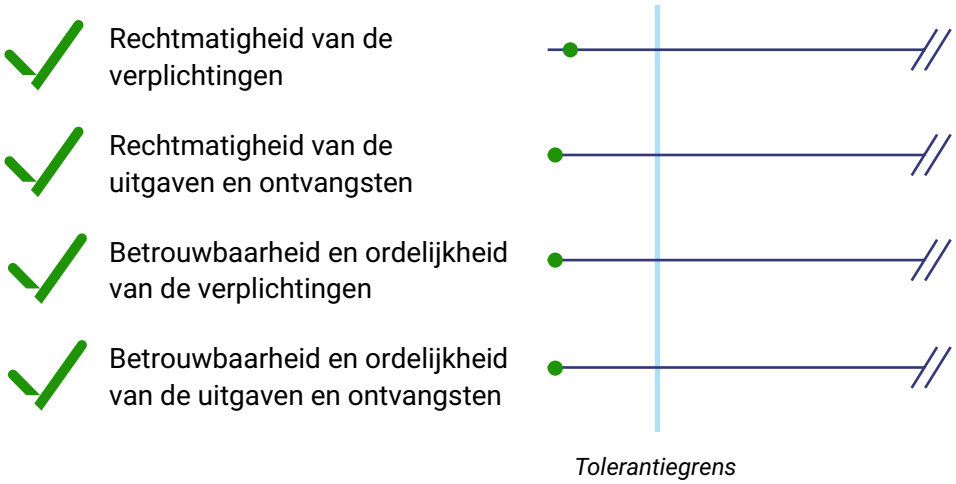
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie:

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

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

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie is opgenomen omvat € 115,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 7, 9, 10, 11 en 13. Het bedrag aan uitgaven omvat € 61,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 7, 9, 10, 11 en 13. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 9 Algemeen. In dit artikel hebben we een onzekerheid geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijdt;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Op artikelniveau

Artikel 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 23,3 miljoen).

Onzekerheid in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 9 Algemeen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 9 Algemeen is overschreden. Het betreft een onzekerheid van € 23,3 miljoen die de tolerantiegrens van € 20,0 miljoen overschrijdt. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat een subsidie niet in overeenstemming met de vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is verleend. Zo ontbreekt inzicht in de per activiteit benodigde personele en materiële middelen en ontbreekt

een toelichting op de afzonderlijke begrotingsposten. Hierdoor is het niet goed mogelijk om een (inhoudelijke) financiële beoordeling van de subsidieaanvraag uit te voeren die aansluit op de in de Awb gestelde voorwaarden.

4. Bedrijfsvoering

Waar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie in de afgelopen jaren vooral gericht was op beheersing en krimp, is er nu ruimte en noodzaak voor investeringen en groei. Dat vraagt om een nieuwe manier van denken en doen, en om anders handelen en (samen)werken. Zoals wij ook in voorgaande jaren constateerden, kampt de organisatie met hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering. Door enerzijds investeringen in en anderzijds een toenemende vraag naar de inzet van de krijgsmacht worden de consequenties van die tekortkomingen steeds beter zichtbaar en voelbaar. Wij constateren dat deze problemen het ministerie nog belemmeren bij de uitvoering van zijn 3 grondwettelijke taken en bij het realiseren van zijn doelstellingen, zoals geformuleerd in de *Defensienota 2022* en de *Defensievisie 2035*.

In 2022 zien we dat eerder door de minister van Defensie ingezette verbeteracties voor een aantal van deze problemen, zoals munitiebeheer en vastgoed, tot verbetering in de bedrijfsvoering hebben geleid. Desalniettemin dient de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het interne toezicht daarop verder versterkt te worden. In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Defensie.

We staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en de opgeloste aandachtspunten uit 2021. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Defensie in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Materiële bedrijfsvoering

Materiële bedrijfsvoering gaat over het beheer en beveiligen van bezittingen en raakt alle kerntaken van Defensie. Het betreft onder andere militair materieel, wapens, onderdelen en munitie. Over de onvolkomenheden munitiebeheer (§ 4.3.2) en vastgoed (§ 4.3.3) rapporteren wij al meerdere jaren. Hiervoor zijn inmiddels door Defensie meerjarige verbetertrajecten gestart. Hoewel deze onderdelen van de bedrijfsvoering nog niet op orde zijn, zien wij substantiële verbeteringen. Dit jaar hebben wij ook de beveiliging van militaire objecten (§ 4.3.5), het beheer van cryptografiemiddelen (§ 4.3.6) en het inventarisatieproces (§ 4.3.7) als onvolkomenheden gekwalificeerd. Naast de geconstateerde en toegenomen tekortkomingen zien wij ook vooruitgang bij het munitiebeheer en bij het beheer van vastgoed. Tevens constateren wij dat het Ministerie van Defensie aandacht heeft voor de verbetering van het intern toezicht op alle onderdelen van de materiële bedrijfsvoering.

Veelheid aan verantwoordelijkheden voor commandanten

Commandanten moeten meer en meer keuzes maken tussen omvangrijke, veelzijdige en soms contrasterende belangen. Zoals de keuze tussen het verhogen van de operationele gereedheid van hun eenheid en correcte administratie, personeelsbeleid en vastgoed. Commandanten beschikken echter niet altijd over voldoende (staf)ondersteuning om hierin een duurzame en integrale afweging te kunnen maken. Commandanten kunnen deze veelheid aan verantwoordelijkheden niet altijd waarmaken. We zien dit bijvoorbeeld in ons onderzoek naar de beveiliging van militaire objecten (§ 4.3.5).

Belemmerende werking van onnodige bureaucratie

Onnodige bureaucratie belemmert de defensieorganisatie soms in haar functioneren, zo blijkt bijvoorbeeld uit ons onderzoek naar het inkoop- en munitiebeheer (§ 4.3.1 en § 4.3.2). Er valt winst te behalen in effectiviteit en efficiëntie door de regeldruk binnen het ministerie tegen het licht te houden, en waar mogelijk te verminderen. Kwaliteits- en rechtmatigheidswaarborgen moeten vanzelfsprekend overeind blijven, maar ook hiervoor geldt dat de administratieve lasten wel moeten opwegen tegen de risico's die daarmee worden beheerst.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie die wij hebben onderzocht voldeden in 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 7 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	▶
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	▶
3. Vastgoedbeheer	✗	⊗	⊗	✗	▶
4. IT-beheer/autorisatiemanagement		✗	✗	✗	⏸
Nieuwe onvolkomenheden					
5. Beveiliging militaire objecten				✗	
6. Beheer cryptografiemiddelen				✗	
7. Inventarisatieproces				✗	

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

De 3 aandachtspunten uit 2021 bij de onderwerpen verplichtingenbeheer, subsidiebeheer en gereedheidsinformatie krijgsmacht zijn serieus opgepakt door de minister van Defensie en zijn daardoor in 2022 komen te vervallen.

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Onvolkomenheid inkoopbeheer: verbetering zichtbaar

Het inkoopbeheer is een kritiek proces voor het functioneren van de krijgsmacht. Met defensie-inkopen is veel geld gemoeid. Bovendien is het inkoopbeheer complex door de bijzondere aard, het aantal en de omvang van aanbestedingen. Ook de wereldwijde samenwerking bij de ontwikkeling en verwerving van producten maakt het ingewikkeld. Het bewaken van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inkopen vraagt daarom veel aandacht van het ministerie.

Het inkoopbeheer is sinds 2016 een onvolkomenheid bij het Ministerie van Defensie. Ook in 2022 blijft de onvolkomenheid gehandhaafd. Door diverse ontwikkelingen is de druk op de inkooporganisatie van het Ministerie van Defensie toegenomen. We hebben naast ons onderzoek naar de onvolkomenheid daarom ook een analyse uitgevoerd naar de achterliggende oorzaken van de druk op de inkooporganisatie.

Aanbestedingsregelgeving - balanceren tussen rechtmatigheid en doelmatigheid

De regelgeving voor inkopen dient verschillende doelen. De Europese en nationale aanbestedingsregels dienen in de eerste plaats het belang van eerlijke concurrentie en marktwerking. Ook beoogt de aanbestedingsregelgeving bij te dragen aan een transparante en effectieve wijze van inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. Bepalen wat nodig is om als organisatie te kunnen functioneren en daarbij ook de regels correct toepassen vraagt om professionaliteit in de uitvoering. Een goede balans is nodig tussen enerzijds doelmatig middelen verkrijgen (denk aan materieel, onderdelen, munitie, inhuur en onderhoud) en anderzijds de rechtmatigheid, integriteit van bij inkopen betrokken ambtenaren en toegankelijkheid voor marktpartijen bevorderen.

Kwaliteit inkoopbeheer gaat vooruit

Door de toegenomen investeringen in Defensie vanuit het coalitieakkoord en in reactie op de oorlog in Oekraïne is de druk op de inkooporganisatie van Defensie enorm toegenomen. Desondanks heeft Defensie in 2022 maatregelen ingezet om de interne beheersing te verbeteren en de onvolkomenheid aan te pakken. Wij hebben de opzet en (deels) het bestaan van enkele concrete beheersmaatregelen kunnen vaststellen. Maar het was nog te vroeg om de werking van de maatregelen te toetsen. Deze waren namelijk nog niet volledig geïmplementeerd. Ook vertoonde het inkoopbeheer in 2022 nog tekortkomingen. Daarom handhaaft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheid inkoopbeheer. Wel verwachten wij van de minister dat zij in 2023 de goede trend voortzet.

Rechtmatigheid: als standaard aanbestedingsregels niet worden gevolgd

Het risico op fouten in het aanbestedingsproces neemt toe als het aantal inkopen stijgt en externe factoren snel veranderen. Om die risico's te beheersen, is het belangrijk dat de bij inkoop betrokken medewerkers van Defensie bekend zijn met de mogelijkheden om te kunnen afwijken van de standaard aanbestedingsprocedures. Die mogelijkheden zijn er in bijzondere omstandigheden of als er sprake is van uitzonderingsbepalingen.

Tegelijkertijd moeten de medewerkers de daarvoor geldende randvoorwaarden kennen. In onderstaand kader staan 2 algemene situaties die bij inkopen voorkomen en die zich bij Defensie veelvuldig voordoen.

- Als de *operationele noodzaak* of *veiligheid* duidelijk in het geding is, kan Defensie gebruikmaken van een escalatiedossier. De aanbesteding is dan (bewust) onrechtmatig en moet in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag worden vermeld.
- Ook kan Defensie een beroep doen op een van de *uitzonderingsbepalingen*. Deze zijn opgenomen in de Aanbestedingswet 2012, de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Voorwaarde is wel dat de motivering en onderbouwing van de toepasbaarheid van de uitzonderingsbepaling zijn vastgelegd in het inkoopdossier. Ontbreken deze in het dossier, dan is er meestal sprake van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Het gebruik van de escalatieprocedure of het onvoldoende gemotiveerd en onderbouwd gebruikmaken van een uitzonderingsbepaling hebben geleid tot diverse fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid. De door ons in 2022 geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid (€ 177,9 miljoen) zijn verantwoord in hoofdstuk (K), het Defensiematerieelbegrotingsfonds (zie ook ons financieel oordeel in hoofdstuk 3). In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag licht de minister de verschillende fouten en onzekerheden in detail toe. Ook geeft zij aan waar is gebruikgemaakt van de escalatieprocedure.

Gebruik niet-standaard aanbestedingsprocedures

Defensie heeft in 2022 onze aanbeveling opgevolgd en een analyse uitgevoerd naar de oorzaken en achtergronden van het gebruik van de niet-standaard aanbestedingsprocedures. Daarvoor moet een medewerker een beroep doen op uitzonderingsclausules. Defensie heeft via een deelwaarneming (willekeurige selectie van te onderzoeken dossiers 2021) vastgesteld dat meer dan de helft van deze dossiers op 1 of meerdere punten onvolledig is of anderszins nog niet voldoet. Aan de voorwaarde voor motivering en onderbouwing is niet voldaan. Het gevolg is onzekerheid over de rechtmatigheid van de desbetreffende inkopen.

Defensie heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd waarmee de inkooppunten maatregelen kunnen nemen om de juiste toepassing van de uitzonderingsprocedures te verbeteren. Het effect van de verbetermaatregelen zal in 2023 zichtbaar moeten worden. Wij zien het gebruik van een deelwaarneming om de kwaliteit van de interne

controle bij inkooppunten te toetsen als goed voorbeeld van een interne beheersmaatregel. Dit verdient verdere navolging bij Defensie in 2023.

Voortgang beheersmaatregelen verbetering inkoopbeheer

In 2021 heeft de Algemene Rekenkamer gerapporteerd over diverse tekortkomingen in de beheersmaatregelen (*key controls*). Onderstaande tabel geeft de stand van zaken van de beheersmaatregelen in het inkoopbeheer in 2022 kort weer.

Tabel 2 *Stand van zaken beheersmaatregelen inkoopbeheer*

Key control	Stand van zaken 2022
1. Beleid voor keuze leverancier	Beleid voor objectieve leverancierskeuze van Defensie sluit aan op rijksbrede afsprakenpakket voor het gunnen van opdrachten onder de Europese drempelwaarden (Tweede Kamer, 2017).
2. Interne controle op naleving regelgeving en interne procedures	Vooruitgang bij diverse *key controls*, maar aandacht nodig voor monitoring en intern toezicht. Zie toelichting onder de tabel.
3. Aanbestedingskalender	Instructies en aanbestedingskalenders van inkooppunten evalueert Defensie in 2023. Indien nodig past zij de instructies aan.
4. Contractenregister	In 2022 gestart met uitvoering verbeterplan.
5. Verplichte consultatie inkoopafdeling en verplicht juridisch advies	Vanaf 1 juli 2022 afgedwongen dat – bij aanbestedingen met een niet-standaard aanbestedingsprocedure of een wijziging van een bestaande overeenkomst – een aanbestedingsdeskundige en/of -jurist wordt ingeschakeld.
6. Spendanalyse	Het ministerie beschikt eind 2022 over een tool voor spendanalyse. Defensie is van plan vanaf 2023 gebruik te maken van de nieuwe (spend)rapportage.
7. Escalatieprocedure	Procedure in 2022 niet gewijzigd. Defensie evalueert in 2024 de 'aanwijzing escalatieprocedure'.
8. Aanwezigheid en volledigheid inkoopdossier	Motivering en onderbouwing van afwijken van standaardprocedure op grond van bijzondere omstandigheden of uitzonderingsbepalingen nog niet op orde.

Interne controle op naleving regelgeving en interne procedures

Defensie beschikt al over de interne controlemaatregelen escalatiedossiers, spendanalyses en informatie over achteraf uitgevoerde controles waarbij de aanbestedingsprocedure niet goed is gevolgd. Er moet echter ook vastgesteld worden dat de interne controlemaatregelen effectief zijn. Een voorbeeld is de deelwaarneming die Defensie heeft uitgevoerd om te toetsen of juist gebruik is gemaakt van niet-standaard aanbestedingsprocedures. Maar dit type maatregelen – gericht op het toetsen van de naleving

van interne regels, procedures en het verminderen van fouten bij inkopen – zal structureler en systematischer binnen Defensie moeten plaatsvinden.

Ook zijn de interne controlemaatregelen nog niet goed op elkaar aangesloten. Hierdoor ontbreekt nog een centraal inzicht in mogelijk onrechtmatige inkoopdossiers. Periodieke managementrapportages met een analyse van de uitkomsten van interne controles zijn nodig ter verbetering van het toezicht. Inzicht kan Defensie helpen het interne toezicht meer risicogericht in te vullen. Daarin zal Defensie nog verbeteringen moeten doorvoeren.

Oorzaakanalyse inkoopbeheer

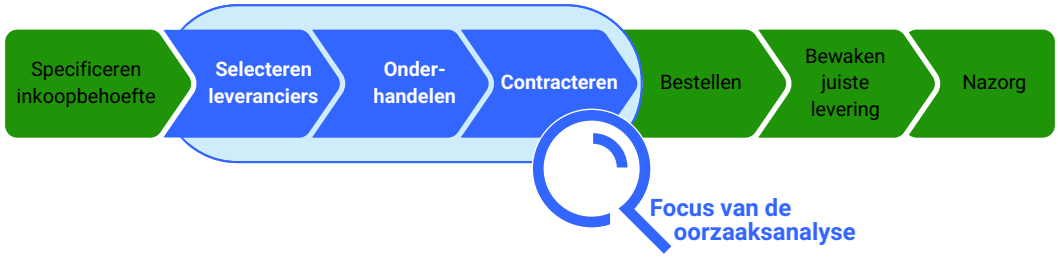
Over 2022 hebben wij een analyse uitgevoerd naar de oorzaken van de druk op het inkoopbeheer. Aanleiding hiervoor is dat het inkoopbeheer bij het Ministerie van Defensie sinds 2016 een onvolkomenheid is. Met de huidige internationale ontwikkelingen (Oekraïne) en de extra investeringen die het Ministerie van Defensie de komende jaren gaat doen, bestaat het risico dat de druk op het inkoopbeheer verder toeneemt. Inzicht in de oorzaken vormt de basis voor gerichte verbetermaatregelen die de minister van Defensie kan nemen om druk op de inkoop te verminderen en daarmee het risico op fouten en onzekerheden te beperken. We merken overigens op dat onze oorzaakanalyse inkoopbeheer niet meetelt in ons oordeel.

Het inkoopproces van het Ministerie van Defensie

Inkoop is onderdeel van een keten waarin diverse stappen worden doorlopen, zoals: het specificeren van de inkoopbehoefte, het selecteren van de leveranciers, onderhandelen en contracteren, bestellen, bewaken van de juiste levering en nazorg.

De basis van het onderzoek bestond uit gesprekken met inkoopexperts van het ministerie. In figuur 3 hebben we het inkoopproces schematisch weergegeven en laten wij zien wat de onderzoeksfocus is.

Figuur 3 *Focus van de oorzaakanalyse in het inkoopproces*

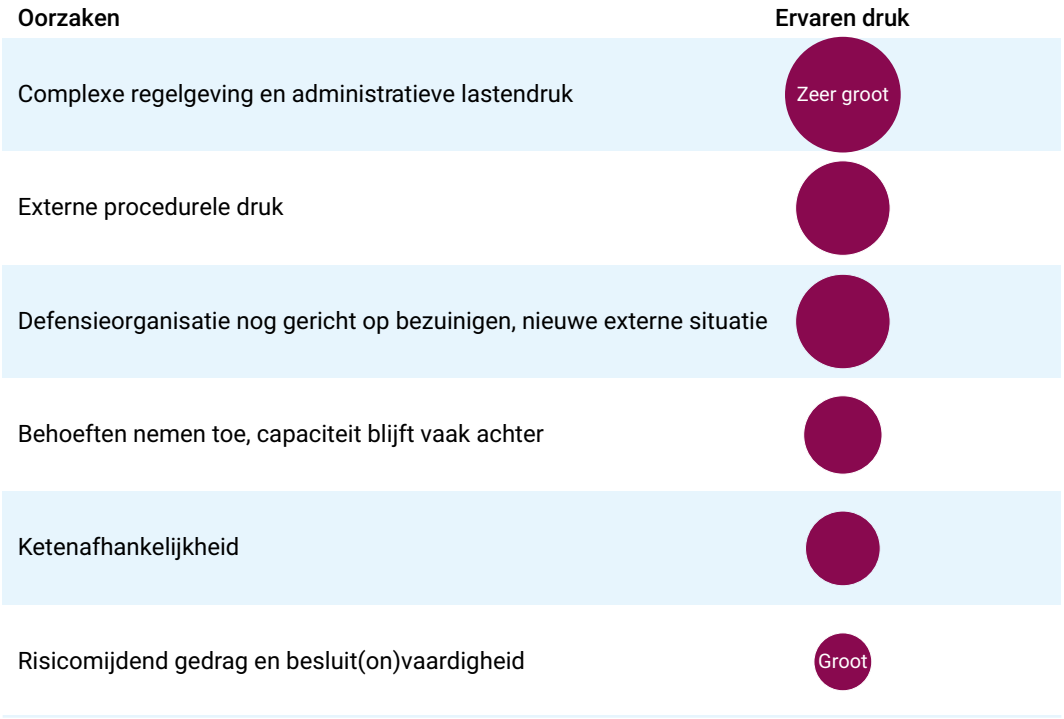


Inkopen bij het Ministerie van Defensie zijn, in vergelijking met andere inkopen van de rijksoverheid, vaak uniek en ingewikkeld. Dit komt onder meer door de grote omvang van de inkopen en doordat er vaak sprake is van buitenlandse leveranciers. Het Ministerie van Defensie moet de (Europese) wet- en regelgeving naleven, waaronder in het bijzonder de (Europese) aanbestedingsregels. Tegelijkertijd moeten de operationele inzet, bedrijfsveiligheid en bedrijfsvoering worden gewaarborgd, zeker gezien de oorlog in Oekraïne. Het is zoeken naar de balans tussen rechtmatig inkopen en het operationele belang om tijdig in de behoeften te voorzien.

Wij constateren dat de druk op het inkoopbeheer van het Ministerie van Defensie toeneemt. We zien dat er onder meer sprake is van (structureel) overwerken, vaker 'nee' moeten zeggen tegen behoeftestellers en er zijn oplopende achterstanden in de werkvoorraad van inkooptrajecten. De belangrijkste oorzaken van de druk op het inkoopproces bij het Ministerie van Defensie zijn inzichtelijk gemaakt in figuur 4 en worden daaronder verder toegelicht.

Figuur 4 *Oorzaken druk op inkoop*

Inkopers ervaren verschillende oorzaken van druk



Complexe regelgeving- en administratieve lastendruk

Inkopers moeten tijdens het inkoopproces veel informatie vastleggen en met veel partijen overleggen. Dit neemt veel tijd in beslag en werkt vertragend voor het inkoopproces. Voor degenen die bij de inkoop betrokken zijn, is niet altijd duidelijk wat het nut is van het vastleggen van de informatie. Verder geven inkopers aan de aanbestedingsregels als een belangrijk knelpunt voor de flexibiliteit van het inkoopproces te ervaren.

Externe druk
Inkopers ervaren druk door externe procedures, verzoeken en vragen. Het gaat om rechtszaken, klachtenprocedures, WOB- en Woo-verzoeken en Kamervragen. Vooral de Defensie Materieel Organisatie (DMO) kampt daardoor met extra werklast en vertraging die ten koste gaat van het primaire inkoopproces.

Keuzes uit het verleden belemmeren doeltreffend inkoopproces
Het inkoopproces bij het Ministerie van Defensie zit nog in een modus uit het verleden die zich kenmerkt door een markt die door de koper werd bepaald. Maar de koper heeft in de huidige situatie – waarin door de oorlog in Oekraïne de internationale vraag naar voorraden, materieel en munitie groot is – een andere positie dan in het verleden. Defensie loopt het risico dat verkopende partijen opdrachten voor andere kopers gaan uitvoeren ten koste van de opdrachten van Defensie.

Behoeften nemen toe, personele capaciteit blijft achter
De personele inkoopcapaciteit is achtergebleven bij de inkoopbehoefte. Het toenemende verschil daartussen is een belangrijk knelpunt voor het huidige inkoopproces. We zien dat deze personele tekorten in de hele keten als knelpunt worden ervaren, en niet alleen bij inkoop. Zo is er met name een tekort aan personeel voor het technisch specificeren van in te kopen materieel.

Risicomijdend gedrag en besluit(on)vaardigheid
In het inkoopproces heeft het Ministerie van Defensie vaak te maken met trage besluitvorming. Die is het gevolg van risicomijdend gedrag dat in de afgelopen jaren in de cultuur van de inkooporganisatie is gaan zitten. Dat kost niet alleen tijd maar ook geld, inkoopprijzen kunnen intussen zijn gestegen.

Ketenafhankelijkheid
Het inkoopproces bij het Ministerie van Defensie is afhankelijk van het proces (eerder en later) in de keten. Daarin kunnen knelpunten optreden. Zo is inkoop afhankelijk van een technische beschrijving (Programma van Eisen) van aan te schaffen materiaal. Er schort nogal eens wat aan het Programma van Eisen en dat kost inkopers extra tijd waardoor de druk op het inkoopproces toeneemt. De inkopers ervaren dat als knelpunt.

Oorzaken niet altijd herkend en erkend door leidinggevenden en beleidsmedewerkers
Beleidsmedewerkers en leidinggevenden herkennen niet altijd de oorzaken van de druk op de inkoop zoals medewerkers van de uitvoeringsonderdelen binnen Defensie die benoemen. Ze ontkennen die oorzaken soms zelfs. Dit zien we met name bij de

oorzaken ‘complexe regelgeving en administratieve lastendruk’, ‘externe procedurele druk’ en ‘behoeften nemen toe, capaciteit blijft vaak achter’.

Gebaseerd op de inzichten van inkoopexperts van het Ministerie van Defensie zijn complexe regelgeving en administratieve lastendruk en gebrek aan personele capaciteit de belangrijkste oorzaken van de druk op de inkoop. Beide oorzaken spelen breder bij Defensie. Bij de DMO is vooral de complexe regelgeving en administratieve lastendruk een belangrijke oorzaak van de druk op de inkoop.

4.3.2 Onvolkomenheid munitiebeheer: verbetering zichtbaar

Sinds 2017 beoordelen wij het munitiebeheer bij het Ministerie van Defensie als een onvolkomenheid. Ook in 2022 constateren we tekortkomingen en blijft de onvolkomenheid gehandhaafd. Hierdoor loopt het ministerie veiligheidsrisico’s en risico’s die het functioneren en presteren van de krijgsmachtonderdelen negatief kunnen beïnvloeden. We zien overigens wel verbeteringen in 2022.

Verbeterplan munitiebeheer 2022-2027

Om meer inzicht te krijgen in de oorzaken van de structurele tekortkomingen hebben wij in 2021 een onderzoek uitgevoerd naar de omgang met munitie op de werkvloer. De resultaten van dit onderzoek staan beschreven in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie* (Algemene Rekenkamer, 2022). De uitkomsten daarvan en de al bekende tekortkomingen hebben duidelijk gemaakt dat de problemen bij het munitiebeheer niet binnen een jaar kunnen worden opgelost.

In reactie op onze aanbevelingen uit 2021 heeft de minister van Defensie in 2022 een verbeterplan opgesteld en dat is positief. Daarmee wil de minister van Defensie de tekortkomingen in het munitiebeheer structureel oplossen. Het verbeterplan moet uiterlijk in 2027 zijn uitgevoerd. Dan zal ook de effectiviteit van het verbeterplan in de praktijk moeten worden aangetoond. Het plan richt zich op personele versterking, verbeteren van kennis en kunde, positief beïnvloeden van gedrag, vereenvoudiging van processen en vermindering van administratieve lasten.

Verbeteringen munitiebeheer in 2022

In 2022 zijn verbeteringen in gang gezet in het munitiebeheer. Concreet gaat het om een geplande uitbreiding van de personeelscapaciteit, de oprichting van de afdeling Monitor Munitiedomein, de digitalisering van de zelfevaluatie en vereenvoudigde toegang tot regelgeving. Deze maatregelen zijn ook opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie (Ministerie van Defensie, 2023b).

Met de oprichting van een afdeling Monitor Munitiedomein en de benoeming van één verantwoordelijke functionaris is volgens Defensie sprake van voldoende doorzettingsmacht om het munitiebeheer te verbeteren. Maar in de praktijk zijn taken en verantwoordelijkheden om nieuwe verbeteracties te realiseren nog niet altijd bekend op de werkvloer. Ook zijn deze taken en verantwoordelijkheden niet altijd belegd bij de uitvoerende medewerkers, noch bij de commandanten van de eenheden. De informatievoorziening voor de afdeling Monitor Munitiedomein om de voortgang van de verbetermaatregelen te kunnen bewaken moet beter worden georganiseerd.

Relatie met onvolkomenheid inventarisaties

In dit verantwoordingsonderzoek over 2022 merkt de Algemene Rekenkamer naast het munitiebeheer ook het inventarisatieproces aan als een onvolkomenheid (§ 4.3.7). De tekortkomingen in het munitiebeheer hebben deels een overlap met de inventarisaties. Omdat de tekortkomingen in het munitiebeheer breder zijn dan alleen inventarisaties rapporteren wij deze onvolkomenheden apart van elkaar.

Conclusie

Wij zien in 2022 verbeteringen in de aanpak van het munitiebeheer door de minister van Defensie. Uit het nieuwe verbeterplan 2022 blijkt echter dat Defensie tot en met 2027 bezig zal zijn om de knelpunten structureel op te lossen. Dan zal ook de effectiviteit van de verbetermaatregelen in de praktijk moeten worden aangetoond. Omdat de knelpunten in het munitiebeheer in 2022 nog niet waren opgelost handhaven wij de onvolkomenheid. Wij raden de minister van Defensie aan om in 2023 meer aandacht te schenken aan de concretisering van verbeteracties, het beleggen van taken en verantwoordelijkheden en het bewaken van de voortgang.

4.3.3 Onvolkomenheid vastgoedbeheer: verbetering zichtbaar

Het Ministerie van Defensie is de grootste eigenaar van vastgoed in Nederland. De vervangingswaarde van het vastgoed van het Ministerie van Defensie bedraagt eind 2022 ruim € 25 miljard. Het beheer van het vastgoed wordt uitgevoerd door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) dat valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Het vastgoed is van belang voor een goed functionerende krijgsmacht: een veilige werk- en leefomgeving is essentieel voor de inzetbaarheid van mensen. Maar er moeten ook goed uitgeruste panden zijn voor opslag van munitie en stalling van materieel. In 2018 en 2019 beoordeelden wij de tekortkomingen in het vastgoedbeheer van het Ministerie van Defensie als een onvolkomenheid en in 2020 en 2021, door de verslechtering van de situatie, als een ernstige onvolkomenheid. De problemen

waren zo groot dat het Ministerie van Defensie tijd nodig heeft om ze op te lossen. We hebben ons oordeel afgeschaald van een 'ernstige' onvolkomenheid naar een onvolkomenheid over 2022.

Wij zien namelijk dat de eerder door ons geconstateerde inzet en betrokkenheid van het Ministerie van Defensie om problemen op te lossen, in 2022 is doorgezet. Dit heeft in 2022 geleid tot aantoonbare resultaten. Zo is het inzicht van Defensie in de staat van het vastgoed verbeterd. Tevens is op ambtelijk niveau een akkoord gesloten voor de financiële dekking van de gehele vastgoedopgave. Verder is er een duidelijk ontwikkelplan opgesteld voor de vastgoedmanagementorganisatie om te kunnen sturen op de vastgoedportefeuille. Tot slot bestaat er een volledig overzicht van welke Defensieobjecten te behouden en welke af te stoten. Over deze verbeteringen bij Defensie in 2022 om weer in control te komen over de vastgoedportefeuille zijn we positief.

Aandachtspunten Strategisch Vastgoedplan Defensie

Op 2 december 2022 heeft de staatssecretaris van Defensie een brief over het Strategisch Vastgoedplan Defensie (SVP) naar de Tweede Kamer gestuurd (Ministerie van Defensie, 2022b). Het SVP moet een einde maken aan de langdurige problemen rond het beheer en onderhoud van Nederlandse kazernes, oefenterreinen, kantoren, munitie-opslagplekken en vliegvelden. Op 13 februari 2023 heeft de Algemene Rekenkamer een brief gepubliceerd waarin wij *Punten van aandacht bij het Strategisch Vastgoedplan 2022 (SVP)* hebben benoemd (Algemene Rekenkamer, 2023a). In deze brief plaatsten wij kanttekeningen bij de informatievoorziening over het SVP richting het parlement: wij constateerden ten eerste dat een integraal plan over welk vastgoed te behouden of af te stoten in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer ontbreekt. Verder zagen wij capaciteitsproblemen bij het RVB als risico voor de uitvoering van het SVP. Ten slotte constateerden wij dat de onderbouwing van het positieve advies van de secretaris-generaal aan de staatssecretaris van Defensie over het principebesluit om eigendom van defensievastgoed over te hevelen naar de beheerder, het RVB, ontbreekt. Evenmin werden afwegingen ten aanzien van andere, mogelijke, opties geëxpliciteerd.

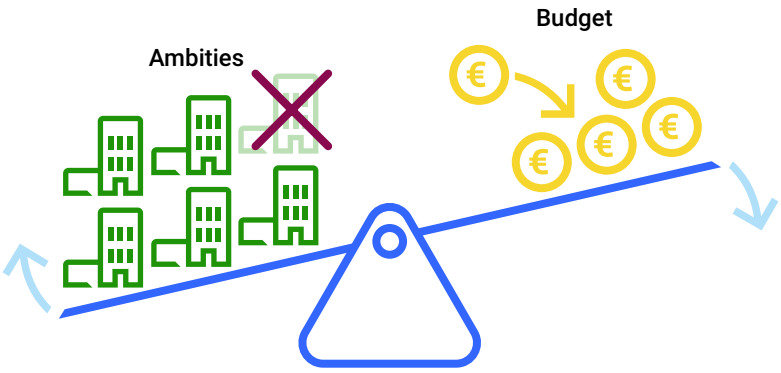
Ambtelijk akkoord voor financiële dekking gehele vastgoedopgave

Wij constateerden dat er in de jaren tot en met 2021 onvoldoende financiële middelen beschikbaar waren bij Defensie om het vastgoed conform de geldende kwaliteitsnorm in stand te houden en de noodzakelijke vervangingsinvesteringen te plegen. Hierdoor is de kwaliteit van het vastgoed sterk afgenomen.

In 2022 is het verkrijgen van financiële dekking voor de transformatie door Defensie met prioriteit opgepakt. Dit heeft geleid tot een berekening van Defensie op basis waarvan de minister van Financiën akkoord is gegaan om de benodigde middelen voor zowel vervangingsinvesteringen als instandhouding toe te kennen. Het totaal beschikbare budget voor de transformatie is € 19,2 miljard, waarbij de uitvoering van de transformatie in de komende 10-15 jaar is voorzien. De uitvoering van de transformatie heeft de minister van Defensie verankerd in het Programma Transformatie Vastgoed. Een extern gevalideerd rekenmodel heeft aangetoond dat het Programma Transformatie Vastgoed hiermee uitvoerbaar is om zo de vastgoedportefeuille van Defensie in balans te laten komen (zie figuur 5). Ook bij de begroting voor de instandhouding is een omslag zichtbaar door het significant verhogen van het budget voor instandhouding. Naast de middelen uit de motie Hermans (structureel € 75 miljoen) zijn in het aan de Tweede Kamer aangeboden SVP 2022 incidenteel € 400 miljoen en structureel € 975 miljoen (verdeeld over 15 jaar) extra begroot voor de uitvoering van de benodigde instandhouding. Deze € 975 miljoen wordt na goedkeuring door de Tweede Kamer in de voorjaarsnota 2023 toegewezen aan Defensie.

Figuur 5 *Balans tussen ambities en budget vastgoedplannen*

Vastgoedplannen brengen ambities en budget in de toekomst beter in balans



Inzicht van Defensie in staat vastgoed verbeterd

Anders dan in 2021 constateren we in 2022 dat het inzicht van de minister van Defensie in de staat van het onderhoud van het vastgoed door diverse initiatieven en interimoplossingen van Defensie verbeterd is. Defensie heeft erkend dat inzicht in vastgoed van groot belang is en de basis vormt voor vastgoedsturing. Voor gedegen besturing en besluitvorming is het van belang om niet alleen inzicht te hebben in de technische staat van het vastgoed, maar ook in het gebruik en de bezetting van het vastgoed en in de normen waaraan het vastgoed moet voldoen. Alleen door de combinatie van inzicht in de staat van vastgoed en de normen waar dat vastgoed aan moet voldoen kan de minister besluiten wanneer onderhoud moet worden uitgevoerd of vervanging

gepleegd moet worden. Om de juiste, actuele en relevante vastgoedinformatie te kunnen genereren heeft Defensie dashboards ontwikkeld die een visuele weergave bieden van informatie zoals storingen, keuringen, gebreken en meldingen van gebouwen op objectniveau.

Uitvoering door RVB behoeft aandacht

De uitdaging om het vastgoed van Defensie weer toekomstbestendig te maken is groot en complex. Hiervoor is niet alleen geld en goede vastgoedinformatie nodig. Ook een solide vastgoedorganisatie met een heldere visie op vastgoedmanagement, die aansluit bij de ontwikkeling van de krijgsmacht, vormt een belangrijke randvoorwaarde. Tevens is er aandacht nodig voor de bemensing van de uitvoering. We constateren dat er in 2022 veel achterstanden zijn ontstaan bij instandhouding en projectrealisatie door het RVB als gevolg van onder meer interne en externe capaciteitsproblemen. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* vragen we aandacht voor de capaciteit van het RVB en benoemen we dit net als in 2021 als een aandachtspunt voor de minister van BZK (Algemene Rekenkamer, 2023b).

Plan voor behoud of afstoting vastgoed

De staatssecretaris stelt in de brief aan de Tweede Kamer van 2 december 2022, dat “het in één keer vaststellen en uitrollen van een blauwdrukplan waarin voor alle defensiegebouwen wordt bepaald of ze worden gesloopt, herbestemd of gerevitaliseerd, niet bij een integrale aanpak past” (Ministerie van Defensie, 2022b). De staatssecretaris wil plannen in overleg met de omgeving uitwerken en flexibel kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Met uitzondering van 6 genoemde projecten ontbreekt een integraal plan voor de gehele vastgoedportefeuille van Defensie echter in de brief aan de Tweede Kamer over het SVP. Wij zien in het streven naar flexibiliteit het risico dat een totaaloverzicht van en einddoel voor de vastgoedportefeuille ontbreken. Dit risico kan ertoe leiden dat de staatssecretaris van Defensie niet in control is over de totale benodigde financiën voor de uitvoering van het SVP.

Dit interne plan, het hierboven genoemde Programma Transformatie Vastgoed, geeft per defensieonderdeel en per provincie inzicht in de voorziene maatregelen (behouden, afstoten, nieuwbouw en concentratie), inclusief motivatie en stappen die nog gezet moeten worden.

Verbeteringen voor 2023 mogelijk

Wij constateren dat de inzet en de betrokkenheid die de minister van Defensie en haar medewerkers in 2022 hebben laten zien tot de eerste stappen hebben geleid. De minister van Defensie kan de aanpak van het vastgoed bij Defensie verder verbeteren

als zij er in 2023 voor zorgt dat de financiële dekking voor zowel de vervangingsinvesteringen als instandhouding van de gehele vastgoedopgave definitief wordt geborgd voor de komende jaren. Verder is het vanuit het budget- en informatierecht van het parlement belangrijk dat de minister van Defensie integraal inzicht in de staat van de gehele vastgoedportefeuille geeft. Tot slot is het zaak dat de minister van Defensie het voornemen om het eigendom van defensievastgoed over te hevelen naar het RVB onderbouwt.

4.3.4 Onvolkomenheid autorisatiebeheer: materieellogistieke IT-systeem onvoldoende verbeterd

Goed autorisatiebeheer waarborgt functiescheiding in IT-systemen en is essentieel voor de beveiliging van data. Sinds 2019 is het autorisatiebeheer van het materieellogistieke IT-systeem een onvolkomenheid.

Risico's misbruik bedrijfsmiddelen en ongewenste gegevensmutaties blijven bestaan

Het Ministerie van Defensie heeft gedurende 2022 onvoldoende verbeteringen doorgevoerd in het autorisatiebeheer van het materieellogistieke IT-systeem. Zoals de minister aangeeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2022* is er nog steeds sprake van een groot aantal functiescheidingsconflicten (Ministerie van Defensie, 2023). Aanpassing van de huidige autorisatieopzet vindt beperkt plaats. Ingezet wordt op een geactualiseerde autorisatieopzet in verband met de transitie naar het IT-systeem SAP S/4HANA. Dit betekent dat de minister een verhoogd risico neemt op bewuste of onbewuste mutaties van gegevens en misbruik van bedrijfsmiddelen bij kritische taken. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid over 2022.

Het *autorisatiebeheer* regelt de rechten (autorisaties) in het IT-systeem. Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke delen van het systeem. Te ruime, of onjuist ingestelde autorisaties kunnen namelijk een bedreiging vormen voor de vertrouwelijkheid van de informatie en geven gebruikers met te ruime bevoegdheden de mogelijkheid om ongewenste acties uit te voeren. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen mag verrichten, mag deze niet zelf ook registreren, om te voorkomen dat gesjoemeld wordt met geld en dit niet zichtbaar is in de cijfers.

Ontwikkelingen autorisatiebeheer 2022
Het Ministerie van Defensie heeft in 2022 het plan geactualiseerd en diverse actiepunten uitgevoerd gericht op het verbeteren van het autorisatiebeheer. Zo zijn bijvoorbeeld stappen gezet in het vaststellen van autorisatiematrices, waarmee duidelijk is welke rechten gebruikers uit hoofde van hun functie of mandaat nodig hebben. Het aantal functiescheidingsconflicten is echter nog niet gedaald. Deze conflicten zijn niet altijd aantoonbaar geanalyseerd en/of gemitigeerd door aanvullende maatregelen. Wel is gebleken dat sommige functiescheidingsconflicten niet als zodanig worden beschouwd door de gebruikersorganisatie. Dit vraagt om een nadere analyse en helpt mogelijk om een betere inschatting te maken van de risico's die Defensie daadwerkelijk loopt door tekortkomingen in het autorisatiebeheer.

Nieuw IT-systeem en nieuw autorisatieontwerp lossen risico's op korte termijn niet op
In het jaarverslag geeft het ministerie aan dat een nieuw autorisatieontwerp wordt ingericht met de implementatie van het nieuwe materieellogistieke IT-systeem.
De overgang naar een nieuw systeem en het tegelijkertijd werkend houden van het huidige systeem vraagt veel van de organisatie. Dit, tezamen met capaciteitsgebrek, compliceert het (snel) oplossen van de huidige autorisatieproblematiek.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van Defensie aan om een analyse uit te voeren op de gerapporteerde functiescheidingsconflicten en om aantoonbaar vast te leggen hoe deze conflicten gemitigeerd dan wel geaccepteerd worden. Met de implementatie van het nieuwe IT-systeem is het daarbij van belang een robuust autorisatieconcept in te richten, om de beheerste uitgifte van autorisaties in de toekomst te kunnen waarborgen. De ingezette actie voor het vaststellen van autorisatiematrices kan daarbij behulpzaam zijn.

4.3.5 Nieuwe onvolkomenheid: beveiliging militaire objecten
Beveiliging van militaire objecten is van groot belang. Aanslagen op commando- of computercentra of wapensystemen kunnen de defensieorganisatie verlammen. Daarbij beschikt Defensie over grote voorraden wapens en munitie. Het is zeer onwenselijk dat die in verkeerde handen terechtkomen. Door de oorlog in Oekraïne geldt op alle defensielocaties momenteel een verhoogde staat van waakzaamheid (onderdelen Alert State A) en zijn beveiligingseisen aangescherpt. Dit houdt concreet in dat defensiepersoneel extra alert moet zijn op bijzonderheden op en rondom defensielocaties.

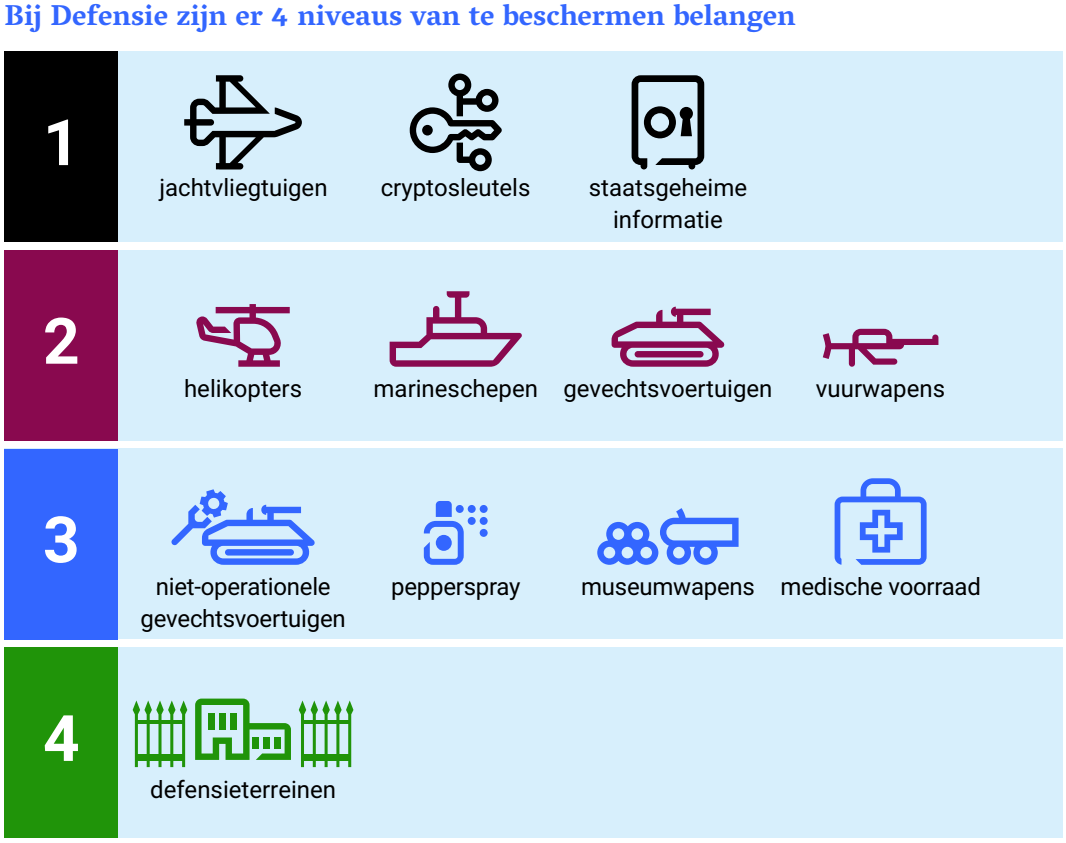
Op basis van ons onderzoek concluderen we dat de beveiliging van militaire objecten in de praktijk ondermaats is. Dat is een risico voor de operationele gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht. Kennisname van geheime informatie of beschadiging of

ontvreemding van deze militaire objecten kan namelijk (zeer) ernstige gevolgen hebben voor de veiligheid of andere zwaarwegende belangen van de staat of zijn bondgenoten. We kwalificeren de beveiliging van militaire objecten daarom als een onvolkomenheid. Het Ministerie van Defensie is direct op de hoogte gebracht van de precieze bevindingen van ons onderzoek.

Te beschermen belangen

We hebben onderzocht hoe het Ministerie van Defensie zijn militaire objecten, de zogenoemde te beschermen belangen (TBB), beveiligt. Hiervoor hebben we onder andere 8 beveiligingstests uitgevoerd op defensielocaties, waaruit bleek dat in 4 van de 8 testen de beveiliging niet op orde was. In ons onderzoek hebben we ons gericht op de 2 zwaarste TBB-categorieën omdat deze (vrijwel) onmisbaar zijn voor de krijgsmacht. Het gaat bijvoorbeeld om operationele vliegtuigen, schepen en voertuigen, maar ook om datacentra, radarinstallaties en wapensystemen. In figuur 6 geven we voorbeelden van militaire objecten per TBB-categorie.

Figuur 6 *Beveiligingsniveaus en voorbeelden van militaire objecten*



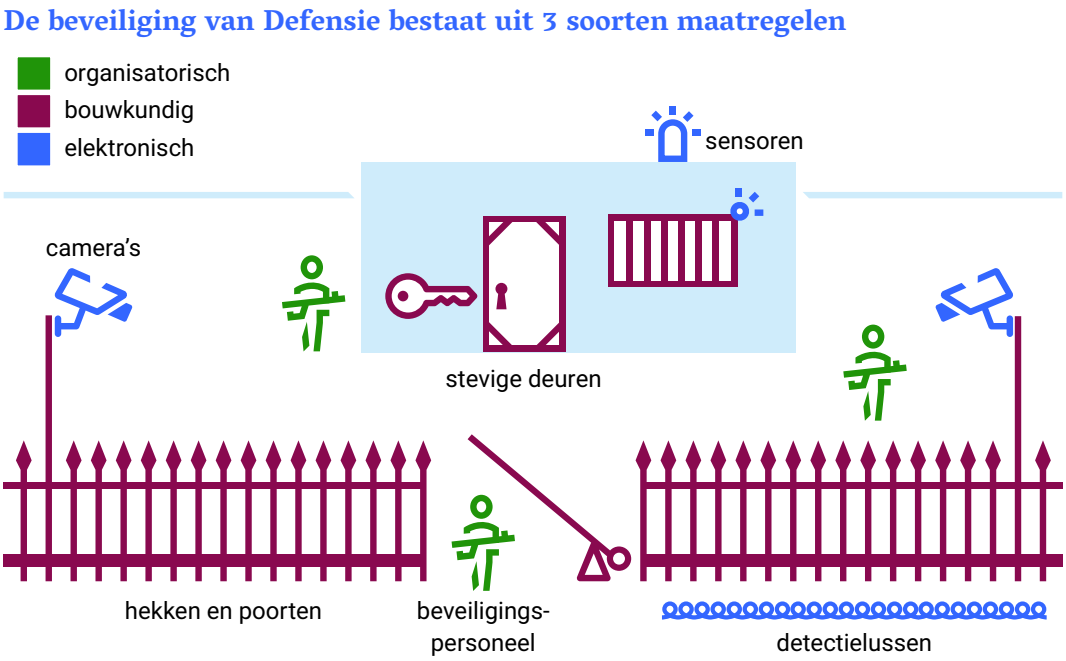
Beveiligingsbeleid is goed opgezet maar in de praktijk ondermaats

Het ministerie heeft het beveiligingsbeleid goed opgezet. Het beleid is systematisch uitgedacht en actueel. Toch zien we in de praktijk dat defensieonderdelen dat beleid

slechts deels kunnen uitvoeren. Bij verschillende defensieonderdelen zijn beveiligingsfunctionarissen namelijk schaars. Daardoor hebben die defensieonderdelen achterstanden opgelopen in het opstellen en actueel houden van beveiligingsplannen. Defensie heeft daardoor geen actueel inzicht in de beveiligingsrisico's rondom de TBB.

De kern van het beveiligingsbeleid bestaat uit een combinatie van 3 soorten beveiligingsmaatregelen: organisatorische, bouwkundige en elektronische (zie figuur 7). Samen moeten die een adequate beveiliging van de TBB vormen. Het Ministerie van Defensie controleert niet of deze maatregelen daadwerkelijk leiden tot een adequate beveiliging.

Figuur 7 *Beveiligingsmaatregelen Ministerie van Defensie*



Wij constateren dat bij alle 3 de beveiligingsmaatregelen sprake is van tekortkomingen en risico's. Deze worden hieronder per beveiligingsmaatregel toegelicht.

Organisatorische beveiligingsmaatregelen kwetsbaar

Defensiepersoneel vormt zowel de eerste als de laatste beveiligingslinie. De eerste omdat van defensiepersoneel verwacht mag worden dat het waakzaam en alert is. Zeker nu wegens de oorlog in Oekraïne onderdelen van het verhoogde beveiligingsniveau 'Alert State A' worden gehanteerd. Dit houdt concreet in dat defensiepersoneel extra alert moet zijn op bijzonderheden op en rondom defensielocaties. Daarnaast moet personeel bijvoorbeeld ruimtes goed afsluiten en werken conform de regels, zodat bouwkundige en elektronische beveiligingsmaatregelen kunnen functioneren

zoals ze bedoeld zijn. Defensiepersoneel is ook de laatste beveiligingslinie omdat een interventieteam de TBB uiteindelijk moet veiligstellen als indringers zijn gedetecteerd.

Uit onze tests bleek dat het veiligheidsbewustzijn bij defensiepersoneel te laag is. Ongeautoriseerde personen werden vaak niet gehinderd of bevraagd, ook niet in de zwaarbeveiligde gebieden. Sterker nog, defensiepersoneel was meermaals behulpzaam bij het lokaliseren van de zwaarst beveiligde TBB. Daarnaast werkte het personeel niet altijd zorgvuldig en conform de regels. Zo was het bijvoorbeeld mogelijk om ruimtes te betreden, omdat defensiepersoneel deze niet goed had afgesloten. Daar staat tegenover dat, wanneer ons testteam werd gedetecteerd, het beveiligingspersoneel meestal wel op tijd intervenieerde. Ook handelde het beveiligingspersoneel correct en zorgvuldig bij het veiligstellen van de TBB.

Defensie zet beveiligingspersoneel ook in als back-up wanneer elektronische of bouwkundige beveiligingsmaatregelen tijdelijk niet functioneren. Dit belast de beveiligingsorganisatie nog eens extra. Die kan, door personeelskrapte en vergrijzing, nu al niet voldoen aan alle personele behoeften van de defensieonderdelen.

Voorbeeld uit onze praktijktest

Het testteam heeft een defensieterrein betreden door inklimming. Daarbij heeft voorbijrijdend defensiepersoneel het testteam tweemaal gezien. Het personeel ondernam geen actie en alarmeerde de beveiligingsorganisatie niet. Daardoor kon het testteam zich ongehinderd op het defensieterrein bewegen en een paar minuten later het doelwit bereiken. Het doelwit was niet goed afgesloten door defensiepersoneel. Daardoor had het testteam het doelwit kunnen beschadigen of ontvreemden als zij dat gewild hadden.

Bouwkundige beveiligingsmaatregelen schieten tekort

De bouwkundige staat van defensievastgoed laat vaak te wensen over. Ook als Defensie deze gebouwen gebruikt voor de opslag van de TBB. Het is voor de defensieonderdelen vaak niet inzichtelijk of hun gebouwen voldoen aan de bouwkundige beveiligingseisen. Wanneer sprake is van mankementen in de bouwkundige beveiligingsmaatregelen, duren reparaties die de beveiliging op norm moeten brengen lang. Defensie heeft daardoor geen actueel overzicht van de TBB die beveiligingsrisico's hebben en kan daar dus slecht op anticiperen. Deze bevinding sluit aan bij de door ons in 2021 en 2022 geconstateerde ernstige onvolkomenheid voor het defensievastgoed, waaruit blijkt dat een integraal overzicht over de staat van het vastgoed ontbreekt (Algemene Rekenkamer, 2022). Ook in dit rapport besteden we aandacht aan de problemen met het defensievastgoed (§ 4.3.3).

Uit onze praktijktests blijkt dat de bouwkundige beveiliging op orde is na nieuw- of herbouw (zie kader). De oudere gebouwen kampen met problemen. Het loont om in goede bouwkundige beveiligingsmaatregelen te investeren en we zien dat de minister hiervoor verschillende verbeterprogramma's heeft opgezet. De minister houdt bij nieuwe verwervings- en vastgoedplannen bovendien steeds vaker vanaf de start al rekening met de beveiliging.

Voorbeeld uit onze praktijktest

Het testteam heeft geprobeerd op een relatief nieuwe defensielocatie een aantal doelwitten te benaderen. De elektronische en organisatorische beveiligingsmaatregelen detecteerden het testteam niet. Wel maakten de bouwkundige beveiligingsmaatregelen toegang tot de doelwitten onmogelijk.

Elektronische beveiligingsmaatregelen aan het einde van hun levensduur

Defensie beschikt over meer dan 45 verschillende soorten bewakings- en beveiligingssystemen om indringers te detecteren. Deze elektronische systemen hebben veelal hun technische levensduur (ruimschoots) bereikt. Hierdoor zijn ze storingsgevoelig, duurt repareren bij uitval lang en neemt de betrouwbaarheid ervan af. Het vervangingsprogramma dat op termijn soelaas moet bieden – het Defensie Bewakings- en Beveiligingssysteem (DBBS) – is echter ernstig vertraagd en in ieder geval tot in 2025 niet operationeel. Het DBBS voorziet daarnaast alleen in de vervanging van systemen die destijds zijn geïnventariseerd, terwijl door bijvoorbeeld investeringen in extra materieel op veel meer locaties behoefte is aan elektronische beveiligingsmaatregelen. Hierdoor blijven ook na de vervanging door het DBBS meerdere systemen naast elkaar bestaan en dat leidt tot minder doeltreffende en doelmatige oplossingen.

Uit onze praktijktests bleek dat de huidige elektronische systemen indringers niet altijd signaleren, of dat signaleringen worden genegeerd door defensiepersoneel (zie kader). Hierdoor was het op diverse defensielocaties mogelijk geweest om de zwaarst beveiligde TBB te beschadigen, als het testteam dat had gewild.

Voorbeeld uit onze praktijktest

Het testteam heeft zich bij een van de tests toegang verschaft tot een beveiligd gebied op een defensielocatie. Het maakte daarvoor gebruik van een elektrische toegangspoort die enige tijd open bleef staan. Hierdoor kon het testteam 'meeliften' met een voorganger. De elektronische beveiliging heeft het team niet gedetecteerd. Het testteam kon daardoor ongezien zijn doelwit benaderen, ondanks het feit dat dit doelwit zich binnen een (extra) beveiligde schil bevond.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer oordeelt dat de beveiliging van militaire objecten in de praktijk ondermaats is en niet voldoet aan het beleid dat de minister van Defensie voert. De uitvoering van het beveiligingsbeleid is dus niet doeltreffend. We zien problemen bij de uitvoering van zowel de organisatorische, bouwkundige als de elektronische beveiligingsmaatregelen.

Deze bevindingen worden onderstreept en (her)bevestigd door onze praktijktests: in de helft van de gevallen (4 van de 8) hadden we de TBB kunnen beschadigen of kunnen ontvreemden, als we dat gewild hadden. Meer over de methode van dit onderzoek staat in bijlage 2. Volgens het beleid van het ministerie kan hierdoor sprake zijn van (zeer) ernstige gevolgen voor de veiligheid of andere zwaarwegende belangen van de staat of zijn bondgenoten. Bovendien kan beschadiging van de TBB een (zeer) nadelige invloed hebben op de bedrijfsvoering van Defensie of haar bondgenoten.

We beoordelen de beveiliging van militaire objecten daarom als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van Defensie aan om:

- te inventariseren bij welke militaire objecten sprake is van beveiligingsrisico's en te borgen dat dit overzicht actueel en volledig is;
- regelmatig in de praktijk te testen of de beveiligingsmaatregelen zorgen voor een adequate beveiliging van militaire objecten;
- te investeren in toekomstbestendige en duurzame beveiligingsmaatregelen, bijvoorbeeld door deze te betrekken bij het Strategisch Vastgoed Plan en door de implementatie van DBBS waar mogelijk te versnellen;
- het veiligheidsbewustzijn bij het defensiepersoneel op korte termijn aanzienlijk te verhogen.

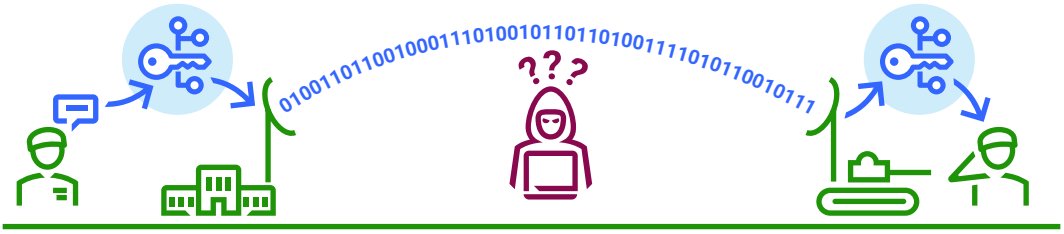
4.3.6 Nieuwe onvolkomenheid: beheer cryptografiemiddelen

Het is voor het Ministerie van Defensie van groot belang dat de vertrouwelijkheid en integriteit van communicatie is gegarandeerd. Als berichtenverkeer wordt verstoord of kan worden afgeluisterd, tast dit de slagkracht van Defensie en mogelijk van bondgenoten aan. Het kan gaan om berichten tussen eenheden of in de aansturing van materieel (bijvoorbeeld de besturing van onbemande vliegtuigen). Daarom maakt Defensie gebruik van versleutelde communicatie. Voor versleuteling, ofwel encryptie, zijn cryptosleutels en -publicaties (CSP) en crypto-apparatuur (cryptographic controlled

items, CCI) nodig. In CCI (bijvoorbeeld radio's) worden de CSP ingeladen. Figuur 8 laat zien hoe cryptografie werkt. Vanwege het toegenomen risico dat andere partijen informatie onderscheppen en het gebrek aan voldoende voortgang in het oplossen van bestaande tekortkomingen concluderen wij dat het beheer van deze cryptografie-middelen een onvolkomenheid is.

Figuur 8 *Hoe cryptografie werkt*

Met cryptografische sleutels kan Defensie beveiligde berichten versturen die door andere partijen niet zijn af te luisteren



Tekortkomingen in beheer cryptografiemiddelen

Om de kwaliteit van het beheer van CSP te monitoren en te verbeteren voert Defensie de cryptosleutels publicaties monitor (CSPM) uit. Deze monitor wordt jaarlijks voor iedere eenheid die cryptosleutels beheert uitgevoerd en bestaat uit een selfassess-ment op het gevoerde cryptobeheer. Als er tekortkomingen worden geconstateerd moet de commandant, als onderdeel van de CSPM, verbetermaatregelen formuleren. De Auditdienst Rijk (ADR) voert in opdracht van het Ministerie van Defensie jaarlijks onderzoek uit naar de CSPM. Sinds 2015 rapporteert de ADR tekortkomingen in de kwaliteit van de selfasessment door de eenheden. Ook is er onvoldoende monitoring op de verbetermaatregelen van de commandanten en de implementatie hiervan. Daarnaast rapporteert de ADR sinds 2021 tekortkomingen in het beheer van crypto-apparatuur. Het gaat hierbij om diverse bevindingen op het gebied van de voorraadad-ministratie, tellingen en autorisaties in de IT-systemen.

Risico's voor slagkracht Defensie en bondgenoten

Het belangrijkste risico van tekortkomingen in het beheer van cryptomiddelen is dat buitenstaanders toegang kunnen krijgen tot communicatie. Cryptosleutels zijn daarom ook geclassificeerd als een TBB-1 zoals in figuur 6 in § 4.3.5 te zien was. Dat risico heeft niet alleen impact op het Ministerie van Defensie maar mogelijk ook op de bondgenoten. Zo maken deelnemers aan internationale oefeningen gebruik van dezelfde versleutelingen om onderling te kunnen communiceren. Als CSP gecom-promitteerd zijn, bestaat het risico dat ongeautoriseerde personen toegang kunnen krijgen tot wapensystemen. Goed cryptobeheer is dus van belang om te voorkomen

dat cryptomiddelen gecompromitteerd of vermist raken. Incidenten met crypto-middelen kunnen leiden tot kostbare noodmaatregelen om de gevolgen te beperken.

Relatie met onvolkomenheid inventarisaties

Behalve het beheer van cryptografiemiddelen kwalificeren we ook het inventarisatieproces aan als een onvolkomenheid (zie § 4.3.7). De tekortkomingen bij de inventarisaties doen zich ook voor bij crypto-apparatuur. In sommige gevallen ontbreken tellingen of worden geconstateerde verschillen tussen de administratie en de telling niet op de juiste wijze verwerkt.

4.3.7 Nieuwe onvolkomenheid: inventarisatieproces

Inventarisaties zijn een belangrijke maatregel voor het beheer van onder andere militair materieel, wapens, onderdelen en munitie. Door regelmatig te inventariseren en te tellen welke goederen aanwezig zijn en de uitkomst te vergelijken met de administratie kan het ministerie zien of de administratie juist is en of het klopt met wat er in de praktijk aanwezig is. Bovendien krijgt het inzicht in de conditie van de goederen. Wij constateren onvoldoende voortgang in het oplossen van bestaande tekortkomingen bij het uitvoeren van inventarisaties en het tellen van voorraden. Vanwege het meerjarige karakter en het gebrek aan voortgang concluderen wij dat het inventarisatieproces bij het Ministerie van Defensie een onvolkomenheid is.

Langdurige tekortkomingen in het inventarisatieproces van Defensie

De ADR rapporteert sinds 2018 tekortkomingen in het inventarisatieproces van het Ministerie van Defensie. Het gaat om tekortkomingen door het niet of niet juist uitvoeren van inventarisaties. Ook gaat Defensie niet altijd op de juiste manier om met geconstateerde verschillen tussen wat er in de administratie staat en wat er in de praktijk wordt geteld.

We zien deze tekortkomingen bij nagenoeg alle soorten goederen die het Ministerie van Defensie beheert, ook bij munitiebeheer en cryptobeheer (zie § 4.3.2 en § 4.3.6 voor nadere toelichting op deze onvolkomenheden). In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag over 2022 erkent de minister de tekortkomingen in het inventarisatieproces en de gevolgen daarvan (Ministerie van Defensie, 2023).

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Verplichtingenbeheer: aandachtspunt vervalt

In verantwoordingsonderzoek over 2021 constateerden wij omvangrijke onrechtmatigheden door tekortkomingen in het verplichtingenbeheer. Daarom merkten wij in het

verantwoordingsonderzoek 2021 het verplichtingenbeheer aan als een aandachtspunt. Het ministerie nam aanvullende maatregelen om de sturing en het beheer van de verplichtingen te verbeteren. De minister van Defensie heeft in 2022 stappen gezet in de verbetering van het verplichtingenbeheer en voor 2023 verdere stappen gepland. Als gevolg van een toegenomen bewustwording en monitoring van het verplichtingenbeheer bij Defensie hebben zich in 2022 geen nieuwe omvangrijke onrechtmatigheden in het verplichtingenbeheer voorgedaan. Daarom beschouwen wij dit aandachtspunt als opgelost.

4.4.2 Subsidiebeheer: aandachtspunt vervalt

In het verantwoordingsonderzoek over 2021 vroegen wij aandacht voor de verbetering van het subsidiebeheer. Wij hebben vastgesteld dat de minister van Defensie in 2022 goede stappen heeft gezet in de verbetering van het subsidiebeheer en voor 2023 verdere stappen heeft gepland. Deze verbeteringen bestaan onder andere uit het uitwerken van het controlebeleid, reviewbeleid en sanctiebeleid en het uitvoeren van staatssteunanalyses. Vanwege de geboekte voortgang beschouwen wij dit aandachtspunt als opgelost.

Ondanks dat wij het aandachtspunt laten vervallen, rapporteren wij in onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie (zie hoofdstuk 3) nog wel onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 9 Algemeen als gevolg van het niet voldoen aan de Algemene wet bestuursrecht. Deze onzekerheden bij verleningen en afrekeningen van subsidies zijn het gevolg van eerdere tekortkomingen, waarvoor het ministerie de hiervoor beschreven verbetermaatregelen heeft genomen.

4.4.3 Slagkracht I&V-diensten

De operationele slagkracht van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (I&V-diensten) staat in 2022 nog steeds onder druk. De I&V-diensten hebben in 2022 eerste stappen gezet om hun operationele slagkracht te verbeteren, maar de effecten van extra budget en nieuwe tijdelijke wetgeving zijn pas op de lange termijn zichtbaar. Over 2021 concludeerden wij dat de operationele slagkracht van de I&V-diensten onder druk staat. Goed presterende I&V-diensten dragen bij aan het functioneren van onze democratie en de bescherming van Nederlandse burgers en belangen.

Rapport Slagkracht AIVD en MIVD (2021)

In het rapport *Slagkracht AIVD en MIVD* (Algemene Rekenkamer, 2021b) schreven wij dat bij de invoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2017) door de ministers van Defensie en BZK onvoldoende aandacht is besteed aan de impact van de implementatie van Wiv 2017 op de uitvoeringspraktijk van de I&V-diensten. De

Wiv 2017 leidt voor de I&V-diensten tot een structurele administratieve lastenverzwaring. Daarnaast vraagt de implementatie van de Wiv 2017 zoveel capaciteit dat dit ten koste gaat van het ontwikkel- en innovatievermogen van de I&V-diensten. We concludeerden dat hierdoor zowel de operationele slagkracht als de toekomstbestendigheid van de I&V-diensten onder druk staat. We gaven als aanbeveling om altijd en tijdig een uitvoeringstoets te doen waarbij tenminste aandacht wordt besteed aan de effecten op regeldruk (administratieve lasten), de budgettaire consequenties en de gevolgen voor IT en de bedrijfsvoering van de betrokken organisaties.

Onderzoek bij de AIVD en MIVD

Tot het controledomein van de Algemene Rekenkamer behoren ook organisaties die taken uitvoeren op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). Dit zijn de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Over de uitkomsten van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 bij de I&V-diensten rapporteren wij – voor zover de rubricering dit toelaat – zowel in dit rapport bij het jaarverslag als ook vertrouwelijk aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer.

In 2022 ingezet op versterking operationele slagkracht I&V-diensten

In 2022 zijn langs 2 wegen stappen gezet om de operationele slagkracht van de I&V-diensten te versterken. In het *Coalitieakkoord Rutte-IV* is voor investeringen in 'veiligheid' jaarlijks structureel € 1 miljard gereserveerd (VVD, D66, CDA & CU, 2022). Mede gelet op de toenemende statelijke dreigingen en de oorlog op Europees grondgebied komt een deel van deze intensivering beschikbaar voor de I&V-diensten en de NCTV, zijnde een extra budget van totaal € 60 miljoen in 2022 oplopend tot € 300 miljoen structureel voor 2027 en verder.[4] De I&V-diensten ontvangen hiervan met ingang van 2027 € 172,5 miljoen. Daarnaast hebben de ministers van BZK en Defensie eind 2022 een tijdelijke wet aan het parlement aangeboden om urgente operationele knelpunten op te lossen.[5] Met name bulkinterceptie[6] en het verkennen en binnendringen van computers (*hacken*) bij hun onderzoek in het cyberdomein zijn volgens de ministers en de I&V-diensten onder de Wiv 2017 onvoldoende uitvoerbaar.

Wij onderzochten in hoeverre het extra budget in 2022 door de I&V-diensten is besteed en waartoe dit heeft geleid. Daarnaast onderzochten we of de ministers de voorgenomen tijdelijke wetgeving in 2022 tijdig en volledig op uitvoerbaarheid hebben getoetst conform onze aanbeveling in ons rapport *Slagkracht AIVD en MIVD*.

Onzeker of extra budget zorgt voor het behalen van de kabinetsdoelen in 2027
Vanwege de vertrouwelijkheid kunnen wij in dit openbare rapport niet inhoudelijk ingaan op de doelen van de intensivering. Wel kunnen wij hier zeggen dat de doelen weinig specifiek zijn, onvoldoende meetbaar en niet tijdgebonden (zoals 'nieuwe dreigingen assertief opsporen en bestrijden' of 'onderzoeken opstarten of uitbreiden'). Dit maakt het lastig voor de ministers en parlement om (tussentijds) te bepalen of de intensivering van het kabinet helpt bij het bereiken van de gestelde doelen.
De I&V-diensten hebben de extra middelen voor 2022 voor de realisatie van de beleidsdoelen gedeeltelijk uitgegeven.[7] Beide diensten benadrukken dat zij last hebben van de krappe arbeidsmarkt en met name moeite hebben om voldoende gekwalificeerd (IT-)personeel te vinden.

Toets uitvoerbaarheid nieuwe wet beperkt, onvoldoende inzicht gevolgen praktijk
We zien dat de I&V-diensten in lijn met onze aanbeveling een toets hebben gedaan op de uitvoerbaarheid van de voorgenomen tijdelijke wet. Deze uitvoeringstoets heeft echter onvoldoende inzicht gegeven in de effecten van de nieuwe wet op de regeldruk (administratieve lasten), op de budgettaire consequenties en op de gevolgen voor IT en de bedrijfsvoering van de I&V-diensten. De hoge tijdsdruk heeft de kwaliteit en diepgang van de uitvoeringstoets en bijbehorende analyses negatief beïnvloed.[8]
De I&V-diensten moeten allerlei ad-hocoplossingen creëren om de tijdelijke wet uit te kunnen voeren. Dit leidt tot compliancerisico's, zoals het mogelijk niet nakomen van (nieuwe) meldplichten aan de toezichthouder, de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD). Oorzaak van de ad-hocoplossingen zijn de nog niet afgeronde en vertraagde implementatie van de Wiv 2017 en achterstanden op IT-gebied.

Informatievoorziening aan het parlement
Het parlement is op hoofdlijnen geïnformeerd door de ministers over de beperkt uitgevoerde toets en over de gevolgen voor de praktijk op de werkvloer van de I&V-diensten. Met ons kunnen het parlement en de verantwoordelijke ministers op dit moment niet beoordelen in welke mate het extra beschikbaar gestelde budget en de nieuwe tijdelijke wet daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van de operationele slagkracht van de I&V-diensten.[9]

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Defensie. Dit jaar hebben we net als in 2019-2021 de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de beleidsinformatie onderzocht (§ 5.1). Ons oordeel over de beleidsinformatie volgt in § 5.2.

5.1 Informatie over de gereedheid van de krijgsmacht: aandachtspunt vervalt

In onze rapporten bij de jaarverslagen 2019, 2020 en 2021 van het Ministerie van Defensie constateerden wij een aandachtspunt voor de manier waarop de gereedheidsinformatie bij de krijgsmacht tot stand komt (Algemene Rekenkamer, 2021a). Dit aandachtspunt komt voor het jaar 2022 te vervallen. De minister van Defensie heeft in 2022 namelijk onze 2 aanbevelingen van voorgaand jaar opgevolgd. Het rapportageproces is voldoende verbeterd. Onze aanbevelingen uit 2021 luidden als volgt:

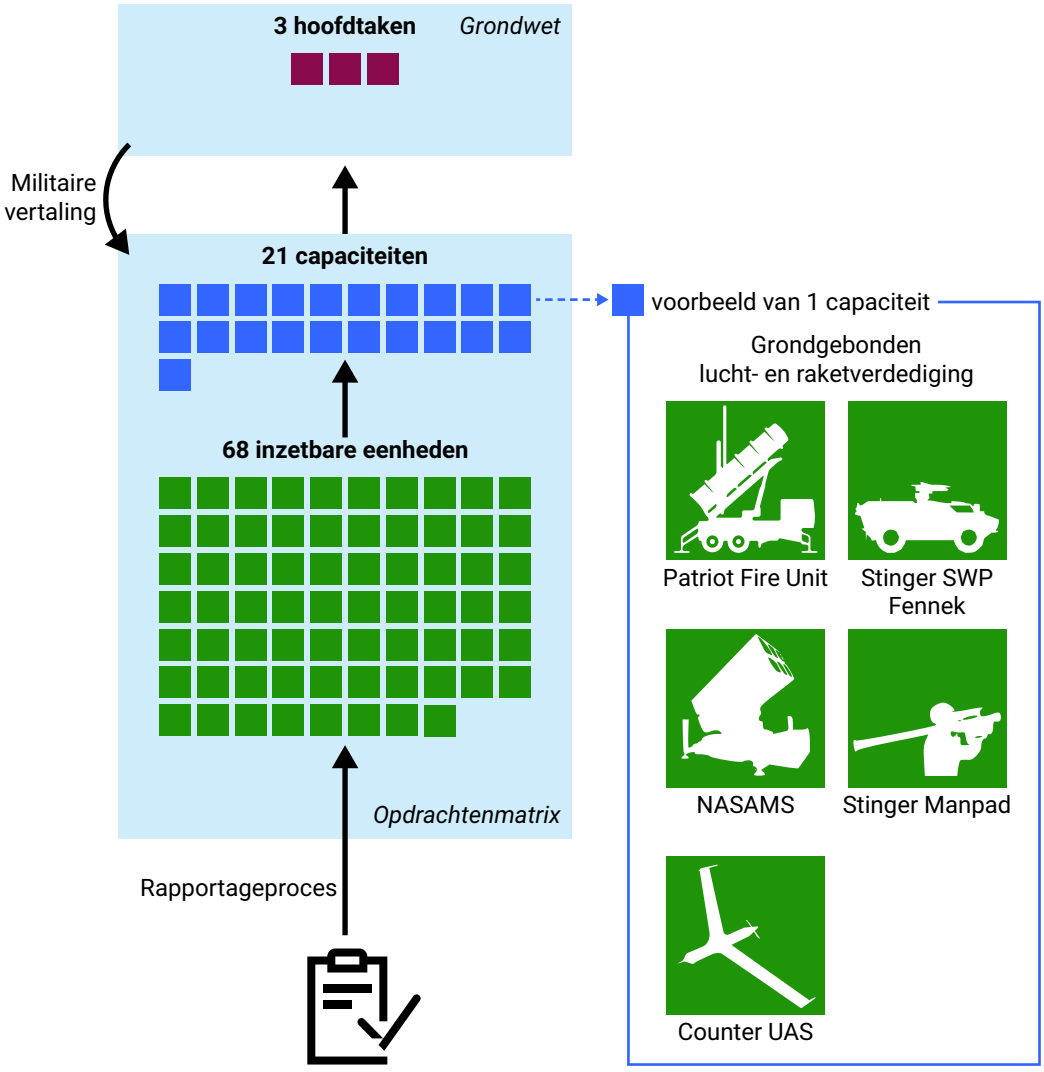
- Maak inzichtelijk hoe de capaciteiten in de nieuwe opdrachtenmatrix zich verhouden tot de inzetbaarheidsdoelen in de (nieuwe) Defensienota.
- Zorg voor een betere coördinatie binnen en tussen de krijgsmachtonderdelen op de basisprofielen en de onderliggende definities. Op die manier komt er uniformiteit in definities. Dat verbetert de kwaliteit van de broninformatie en vergroot daarmee de betrouwbaarheid van de gereedheidsinformatie.

Rapportagesystematiek

De minister van Defensie verantwoordt zich tweemaal per jaar over de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Dit doet zij in de inzetbaarheidsrapportage. Die verschijnt bij de begroting op Prinsjesdag en op Verantwoordingsdag bij het jaarverslag dat naar het parlement gaat.[10] De inzetbaarheidsrapportage bestaat uit een openbare brief, een vertrouwelijke bijlage en een zogeheten opdrachtenmatrix. In de opdrachtenmatrix geeft de minister aan welke capaciteiten en eenheden de krijgsmacht beschikbaar moet hebben om de 3 grondwettelijke hoofdtaken uit te kunnen voeren. In figuur 9 is te zien dat een capaciteit bestaat uit verschillende inzetbare eenheden.

Figuur 9 *Rapportageproces bij het Ministerie van Defensie*

In de opdrachtenmatrix staat wat nodig is om de hoofdtaken uit te voeren



In 2021 zaten tussen de opdrachtenmatrix en de 3 hoofdtaken nog de zogeheten inzetbaarheidsdoelen, zoals opgenomen in de *Defensienota 2018*. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 schreven wij dat onduidelijk was hoe de capaciteiten en

eenheden zich verhielden tot de inzetbaarheidsdoelen. De *Defensienota 2022* is op 1 juni 2022 gepubliceerd (Ministerie van Defensie, 2022c). De inzetbaarheidsdoelen zijn hier niet meer in opgenomen en dat maakt dat de minister directer en duidelijker aan het parlement rapporteert over de gereedheid van capaciteiten en eenheden. Hiermee heeft de minister onze eerste aanbeveling opgevolgd.

Ontwikkeling basisprofielen

De operationele gereedheid van Defensie, waarvan de inzetbaarheidsrapportage verslag doet, bestaat uit 3 indicatoren: personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid. De defensieonderdelen stellen voor deze 3 indicatoren criteria op die nodig zijn om als eenheid operationeel gereed te zijn. Het gaat om minimale eisen. Deze set aan minimale eisen wordt verwerkt in zogeheten basisprofielen. Deze basisprofielen zijn nog steeds in ontwikkeling. Eind 2022 was 81% van de benodigde basisprofielen gereed.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 bevalen wij de minister aan om te zorgen voor een betere coördinatie tussen en binnen de krijgsmachtonderdelen voor de (door)ontwikkeling van de basisprofielen en de onderliggende definities. Dit zorgt namelijk voor uniformiteit in het rapportageproces en dat maakt de rapportage aan het parlement betrouwbaarder. Wij constateren dat de minister ook deze tweede aanbeveling heeft opgevolgd. Daarom beschouwen wij het aandachtspunt over de totstandkoming van de gereedheidsinformatie als opgelost.

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij de volgende bevindingen:

- De volledigheid van de broninformatie over de gereedheid van de krijgsmacht hebben wij niet kunnen vaststellen.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 21 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie schrijft:
“Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het Verantwoordingsonderzoek 2022. Ruim een jaar na de invasie van Oekraïne werkt Defensie versneld aan het uitvoeren van de maatregelen uit de Defensienota 2022. In de huidige verslechterde geopolitieke context is een sterk en modern defensieapparaat noodzakelijk voor geloofwaardige afschrikking en verdediging. Het bouwen aan een toekomstbestendige organisatie kost tijd. We worden hierbij gehinderd door krapte op de arbeidsmarkt en op de markt voor defensiematerieel. Daarnaast zijn we nog herstellende van achterstanden door eerdere bezuinigingen. Tegelijkertijd helpen we Oekraïne zich te verdedigen tegen de extreem gewelddadige invasie.

De inzet vanuit mijn organisatie, ook in deze tijden waarin de uitdagingen groot zijn, geeft mij vertrouwen in het kunnen oplossen van de onvolkomenheden. De onderzoeken van uw Rekenkamer zijn een gewaardeerde bijdrage voor Defensie en ik neem uw aanbevelingen over.

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

Nieuwe onvolkomenheden

Defensie staat voor een grote opgave met betrekking tot de materiele bedrijfsvoering. De nieuwe onvolkomenheden (beveiliging militaire objecten, beheer van cryptografie-middelen en inventarisatieproces) zijn een resultante van achterstanden als gevolg van keuzes ten tijde van bezuinigingen. De problematiek die hieruit voortkomt manifesteert zich nog steeds. Ik herken uw constateringen en we zetten volop in om deze op te lossen. De extra middelen die Defensie heeft gekregen maken dit meer dan in het verleden mogelijk. Net zoals de bestaande onvolkomenheden zullen ook deze onvolkomenheden in een gedegen plan van aanpak worden uitgewerkt. Deze aanpak leidt tot het borgen van acties die de komende jaren gefaseerd worden geïmplementeerd.

Beveiliging militaire objecten

De bevindingen en de aanbevelingen van uw Rekenkamer zijn herkenbaar. Deze zijn in lijn met door Defensie zelf uitgevoerde onderzoeken. Defensie voert continue testen uit om de kwaliteit van de beveiliging te toetsen, medewerkers van uw Rekenkamer zijn mee geweest met de beveiligingsorganisatie van Defensie in het kader van dit onderzoek. Er zijn al verschillende maatregelen en projecten in uitvoering om de beveiliging van militaire objecten op niveau te krijgen. Zoals de implementatie van het elektronische Defensie Bewakings- en Beveiligingssysteem en de doorontwikkeling van de basis administratie van te beschermen belangen en risicoplaatsen. Het vergroten van het veiligheidsbewustzijn wordt eveneens actief opgepakt, onder meer via een communicatietraject. Daarnaast beschikt Defensie nu over structureel meer financiële middelen voor de beveiligingsorganisatie. Daarbij zijn de uitdagingen zowel de afhankelijkheden van interne en externe dienstverleners als de beschikbare capaciteit intern Defensie.

Beheer van cryptografie middelen

Uw constatering op basis van een ADR bevinding dat er gebrek is aan voldoende voortgang in het oplossen van bestaande tekortkomingen is een serieus signaal. De bevinding betreft een onduidelijkheid over gewijzigd beleid dat in 2023 wordt opgelost. De overige bevindingen nemen we mee bij de aanpak van de onvolkomenheid inventarisatieproces.

Inventarisatieproces

Uw Rekenkamer signaleert op basis van een ADR bevinding terecht dat het inventarisatieproces ondanks inspanningen de afgelopen jaren nog weinig progressie laat zien. Ondanks dat uw Rekenkamer hier geen aanbeveling heeft gegeven vind ik dit een belangrijk signaal. Ik neem de aanbevelingen van de ADR over teneinde het inventarisatieproces grondig te verbeteren.

Bestaande onvolkomenheden

Inkoopbeheer, munitiebeheer en vastgoedbeheer

Het verheugt mij dat uw Rekenkamer erkent dat het afgelopen jaar ontwikkelingen en verbeteringen zijn aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheden die meerjarige oplossingen vergen. De verbeterplannen zijn al gekoppeld aan de aanbevelingen van uw Rekenkamer voor deze onvolkomenheden en Defensie blijft hier op inzetten. Ik zal regelmatig aan uw Rekenkamer inzicht bieden in de voortgang.

Autorisatiebeheer

De bevinding van uw Rekenkamer is in lijn met afgelopen jaar. Conform het verbeterplan wordt de aanbeveling op termijn opgevolgd met de implementatie van het nieuwe materieel logistieke IT-systeem. Aanpassingen aan de huidige autorisatieopzet vinden daarom beperkt plaats.

Aandachtspunten

Verplichtingbeheer, subsidiebeheer en beleidsinformatie

Er is hard gewerkt door de organisatie om invulling te geven aan de aanbevelingen. Het verheugt mij dat uw Rekenkamer de verbeteringen in de bedrijfsvoering herkent en erkent en de aandachtspunten als gevolg daarvan laat vervallen. Voor deze punten zal Defensie de ingezette verbetertrajecten continueren.

Slagkracht I&V-diensten

Ik herken en waardeer de bevinding dat de diensten eerste stappen hebben gezet om hun operationele slagkracht te vergroten. Ik verwijs naar de bestuurlijke reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tot slot

We informeren uw Rekenkamer over de opvolging van alle aanbevelingen, onder meer via de bestaande en nieuwe verbeterplannen die een mijlpalenaanpak zullen bevatten. Graag blijf ik, net als afgelopen jaar, met u in gesprek over de voortgang."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister van Defensie voor haar constructieve reactie op ons rapport waarin zij onze conclusies deelt en onze aanbevelingen overneemt.

Het is bemoedigend dat de minister van Defensie aangeeft de bestaande, langjarige onvolkomenheden net als in 2022 ook in 2023 voortvarend op te pakken. De minister geeft aan dat voor de 3 nieuwe onvolkomenheden (beveiliging van militaire objecten,

beheer van cryptografiemiddelen en het inventarisatieproces) verbeterplannen worden uitgewerkt. We moedigen de minister aan om deze nieuwe onvolkomenheden met daadkracht aan te pakken. Vooral omdat deze problemen Defensie belemmeren bij het adequaat uitvoeren van de grondwettelijke hoofdtaken. Gezien de actuele geopolitieke situatie merken wij op dat urgentie hierbij zeer geboden is. Tegelijkertijd zal het oplossen van de onvolkomenheden bij Defensie de nodige tijd kosten. Wij zullen de verbetermaatregelen van de minister van Defensie om de problemen op te lossen monitoren en met interesse blijven volgen.

De minister van Defensie verwijst in haar reactie ten aanzien van de I&V-diensten naar de bestuurlijke reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor ons nawoord hierop verwijzen wij naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2022

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Defensie.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

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

De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

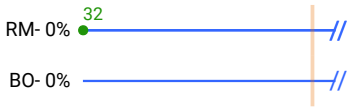
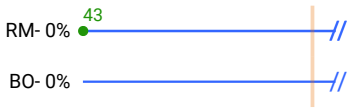
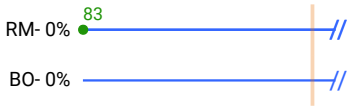
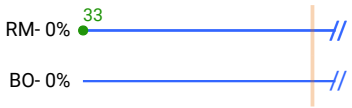
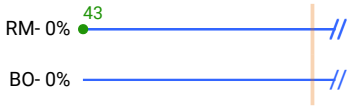
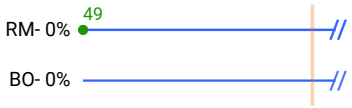
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Defensie (X)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**13.009.742** **260.195 tolerantiegrens**	
10. Apparaat kerndepartement	1.637.257 81.863 tolerantiegrens	
5. Koninklijke Marechaussee	575.243 28.762 tolerantiegrens	
4. Koninklijke Luchtmacht	776.606 38.830 tolerantiegrens	
3. Koninklijke Landmacht	1.611.191 80.560 tolerantiegrens	
7. Defensie Materieel Organisatie	677.439 33.872 tolerantiegrens	
2. Koninklijke Marine	967.383 48.369 tolerantiegrens	
8. Defensie Ondersteuningscommando	1.365.430 68.272 tolerantiegrens	

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) die onderdeel zijn van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie https://www.issai.org). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren

wij aanvullende eigen controles uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

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

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

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

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

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

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

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.
Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Militaire objectbeveiliging
De Algemene Rekenkamer heeft, als onderdeel van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie, onderzoek gedaan naar de beveiliging van militaire objecten (§ 4.3.5). Hiervoor is de volgende probleemstelling gehanteerd: *In hoeverre is de militaire objectbeveiliging van het Ministerie van Defensie doeltreffend met oog op het Defensie Beveiligingsbeleid?*

Om een antwoord te formuleren op die probleemstelling, hebben wij gebruikgemaakt van de volgende onderzoeksvragen:
- Welk beleid hanteert het Ministerie van Defensie voor de beveiliging van militaire objecten (lees: te beschermen belangen)?

- Zijn de overzichten van de te beschermen belangen en geconcentreerde locaties (zogenoemde risicoplaatsen) waar deze zich bevinden actueel?
- Worden te beschermen belangen op een uniforme en navolgbare wijze ingedeeld door de verschillende defensieonderdelen op basis van het Defensie Beveiligingsbeleid?
- Zijn voor alle te beschermen belangen uniforme en integrale beveiligingsplannen vastgesteld en voorzien deze in een integraal samenstel van beveiligingsmaatregelen die de beveiliging voor de volledige levensduur van het object waarborgen?
- Voldoet het rendement van de OBE-mix voor de te beschermen belangen aan de normen van het Defensie Beveiligingsbeleid?
- Is de militaire objectbeveiliging van (zeer) vitale te beschermen belangen in de praktijk doeltreffend?

Voor dit onderzoek zijn 3 onderzoeksmethoden gehanteerd: documentenanalyse, interviews en 8 penetratietesten op verschillende defensielocaties. Via de penetratietesten hebben we getoetst of de beveiliging van de militaire objecten in de praktijk voldeed aan de normen uit het Defensie Beveiligingsbeleid. Voor de uitvoering van deze penetratietesten hebben wij aansluiting gezocht bij de methoden en werkwijzen die Defensie zelf hanteert en die ook gevalideerd zijn in de defensieorganisatie. De testen zijn uitgevoerd door defensiemedewerkers, in opdracht en in aanwezigheid van onderzoekers van de Algemene Rekenkamer.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de

beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021a). *Rapport bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Defensie (X)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Rapport Slagkracht AIVD en MIVD*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022). *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023a). *Brief Punten van aandacht bij het Strategisch Vastgoedplan 2022*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Rapport bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: eigen beheer.

Auditdienst Rijk (2019). *Auditrapport 2018 Ministerie van Defensie (X).* Den Haag: eigen beheer.

Auditdienst Rijk (2022). *Auditrapport 2021 Ministerie van Defensie (X) en Defensie-materieelbegrotingsfonds (K).* Den Haag: eigen beheer.

Auditdienst Rijk (2023). *Auditrapport 2022 Ministerie van Defensie (X) en Defensie-materieelbegrotingsfonds (K).* Den Haag: eigen beheer.

CTIVD (2022). *Toezichtsrapport nr. 75 over de inzet van kabelinterceptie door de AIVD en MIVD (de snapshotfase)*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van BZK (2017). *Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 20.)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 32 440, nr. 102.

Ministerie van Defensie (2022a). *Brief bij de inzetbaarheidsrapportage eerste helft van 2022*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 919, nr. 94.

Ministerie van Defensie (2022b). *Brief Strategisch Vastgoedplan 2022.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 124, nr. 12.

Ministerie van Defensie (2022c). *Defensienota 2022*. Den Haag: Ministerie van Defensie.

Ministerie van Defensie (2023a). *Brief Terug- en vooruitblik na een jaar Russische oorlog in Oekraïne.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 045, nr. 151.

Ministerie van Defensie (2023b). *Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Defensie*. Den Haag: Ministerie van Defensie.

VVD, D66, CDA & CU (2022). *Coalitieakkoord Rutte-IV.* Den Haag: eigen beheer.

Bijlage 4 Eindnoten

1 Peildatum 1 juli 2022.

2 Voor de berekening van het bbp is uitgegaan van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). De uitgaven aan defensie zijn het bedrag aan uitgaven in het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Defensie verminderd met de uitgaven op artikel 13 Bijdrage aan Defensiematerieelbegrotingsfonds. Bij dit bedrag van € 7.976 miljoen zijn vervolgens de uitgaven van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (€ 4.954 miljoen) opgeteld. In totaal zijn de uitgaven aan defensie daardoor € 12.930 miljoen.

3 Gedetailleerdere informatie voor wat betreft de gereedheid van de krijgsmacht zijn door de minister van Defensie als vertrouwelijke informatie bestempeld.

4 Over de rol van de NCTV bij de verdeling van deze intensivering rapporteren we in het *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Ministerie van Justitie en Veiligheid*.

5 Voorstel van wet houdende regels inzake specifieke wettelijke voorzieningen voor het uitvoeren van onderzoeken door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en de Militaire Inlichtingen- en veiligheidsdiensten naar landen met een offensief cyberprogramma. Aangeboden bij Koninklijke boodschap van 1 december 2022 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 263, nr. 1).

6 Het op grote schaal onderscheppen en verzamelen van communicatie van kabel, waarbij het merendeel van deze gegevens betrekking heeft op personen en/of organisaties die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden (bron: CTIVD, toezichtrapport 75).

7 Wij kunnen over de hoogte van intensivering per I&V-dienst en de mate van realisatie niet in het openbaar rapporteren, maar rapporteren hierover wel vertrouwelijk aan de CIVD.

8 De ministers van BZK en van Defensie en de I&V-diensten gingen er op dat moment van uit dat de tijdelijke wet op 1 juli 2022 zou zijn vastgesteld door het parlement.

9 De ministers van BZK en van Defensie hebben toegezegd aan de Tweede Kamer dat zij gaan monitoren wat de effecten van de tijdelijke wet op de operationele slagkracht van de I&V-diensten is als die wet van kracht is geworden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 263, nr. 4). Die effecten zijn mede afhankelijk van de wijze waarop de toezichthouder, de CTIVD, gebruik gaat maken van haar nieuwe bevoegdheid, het bindend toezicht.

10 De minister van Defensie is van plan de inzetbaarheidsrapportage op Verantwoordingsdag 2023 voor het eerst op te nemen in de geïntegreerde externe rapportage. Bestaande rapportages worden hierbij geïntegreerd, waaronder de inzetbaarheids- en de personeelsrapportage. Deze vervallen daarmee als apart document.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 4 mei 2023.
Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023