

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021

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 gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Defensie. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

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 | 13

4. Bedrijfsvoering | 16

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 16

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 17

4.3 Onvolkomenheden | 17

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 33

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 39

5. Beleidsresultaten | 40

5.1 Informatie over de gereedheid van de krijgsmacht | 40

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 44

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 45

6.1 Reactie minister van Defensie | 45

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 48

Bijlagen | 50

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2021 | 50

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 53

Bijlage 3 Literatuur | 58

Bijlage 4 Eindnoten | 59

1. Onze conclusies

Over het jaar 2021 zien we nauwelijks verbeteringen in de hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. Het oplossen van deze problemen blijkt voor de minister van Defensie geen makkelijke opdracht te zijn. De problemen zijn te herleiden tot beperkte budgetten en onvoldoende prioritering, en hebben een structureel karakter. Daarnaast hebben de problemen in de bedrijfsvoering te maken met onvoldoende aandacht voor het naleven van regelgeving. Deze omstandigheden beperken het vermogen van het ministerie om duurzame vooruitgang te boeken in de verbetering van de bedrijfsvoering

Hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie was ook in 2021 niet op orde. In het vastgoed-, inkoop- en munitiebeheer was nog altijd sprake van hardnekkige problemen. Zorgelijk is ook dat we voor 2021 constateren dat het beheer van verplichtingen en subsidies aandacht behoeft. Sinds 2019 constateerden we al dat onvoldoende geld beschikbaar is voor onderhoud van het vastgoed, en daardoor de achterstanden oplopen en de problemen toenemen. Bij andere onderdelen van de bedrijfsvoering zoals inkoopbeheer zien we dat het ministerie de waarborgen voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering niet consistent naleeft. Dit leidde in 2021 tot omvangrijke fouten en onzekerheden bij het inkoopbeheer.

Ook meer geld vraagt om keuzes

Het feit dat de afgelopen jaren meer budget is toegekend en blijkens het regeerakkoord meer geld beschikbaar komt, betekent nog altijd dat er keuzes gemaakt moeten worden. Er moet beleid gemaakt worden waarbij voor de krijgsmacht duidelijke prioriteiten worden gesteld. Niet alleen om materieel wel of niet te vervangen, maar ook om de ondersteunende diensten op orde te brengen. Het afstoten van overtollig vastgoed maakt daar onlosmakelijk onderdeel van uit.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	
3. Vastgoedbeheer	✗	✗	✗	✗	
4. IT-beheer/autorisatiemanagement		✗	✗	✗	▶

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

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

Verder in het rapport

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

2.

Feiten en cijfers

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

Het Ministerie van Defensie heeft in 2021 € 12.095 miljoen uitgegeven (zie tabel 1). Dit is 3,8% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 12.221 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 166 miljoen.

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

	2019	2020	2021
Verplichtingen	12.750	11.122	12.221
Uitgaven	10.719	11.190	12.095
Ontvangsten	406	308	166*
Fte's	58.021	64.828	66.818

* In 2019 is het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) ingesteld. Bepaalde materieelgerelateerde ontvangsten (€ 144 miljoen) komen in dit kalenderjaar daarom ten bate van het DMF in plaats van de reguliere Defensiebegroting.

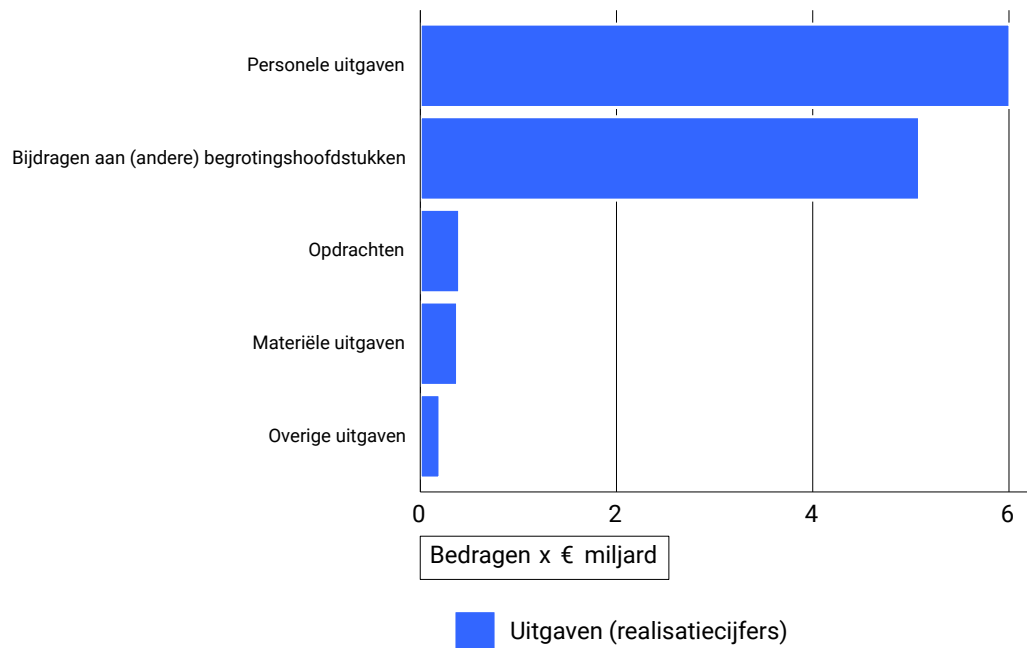
Toename uitgaven over 2021

De totale uitgaven over 2021 zijn gestegen met € 905 miljoen. Een groot gedeelte van het defensiebudget wordt uitgekeerd als bijdrage aan het in 2021 ingestelde

Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Vanuit het DMF financiert en bekostigt de minister van Defensie de investeringen en instandhoudingskosten voor materieel, infrastructuur en IT-middelen. Het DMF ontvangt € 5.041 miljoen uit het begrotingshoofdstuk (X) van het Ministerie van Defensie.

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Defensie in 2021*

Van de begroting van 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 49%. Een ander groot deel van het budget (41%) bestaat uit een bijdrage aan een ander begrotingshoofdstuk: het DMF.

NAVO-afspraken voor defensie-uitgaven

Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten 2% van het bruto binnenlands product (bbp) uitgeven aan defensie. In 2021 gaf Nederland € 11,7 miljard uit aan defensie op een bbp van € 860,7 miljard, wat resulteert in een percentage van 1,36%.¹

Hiermee voldoet Nederland niet aan de NAVO-norm. Ook is sprake van een daling ten opzichte van de 1,41% uit 2020. Nederland zette hiermee in 2021 nog geen stappen in de ambitie om in 2024 te voldoen aan het gemiddelde van de Europese

NAVO-lidstaten van 1,85% van het bbp (Defensie, 2021a). Inmiddels is in de Tweede Kamer de motie-Sjoerdsma met een grote meerderheid aangenomen (Tweede Kamer, 2022). De motie vraagt om op korte termijn te onderzoeken of er meer kan worden geïnvesteerd in de defensiesamenwerking met de NAVO en met Europese partners. Daarnaast geldt dat minimaal 20% van de defensie-uitgaven volgens de NAVO-afspraken besteed moet worden aan investeringen. Nederland voldoet in 2021 aan deze investeringsquote, dit lichten we verder toe in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)*.

Personeel

Het personeelsbestand van Defensie laat een stijging zien van 64.828 fte's medio 2020 naar 66.818 fte's medio 2021. Dit is een stijging van 3,1%. Twee derde van deze stijging betreft militairen en reservisten en de overige een derde betreft burgerpersoneel. In 2021 had Defensie ongeveer 8.800 (militaire) vacante functies waarvan ongeveer 3.600 vacatures (40,9%). Onderscheid hierin is dat vacante functies geen directe effecten hebben op de operationele gereedheid, vacatures daarentegen wel. In 2022 start de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de effectiviteit van de wervings- en selectieprocessen bij Defensie en de Nationale Politie.

Civiele bijstand

In 2021 heeft het Ministerie van Defensie verschillende keren bijstand verleend aan civiele autoriteiten in het binnenland. Sinds maart 2020 gaf Defensie bijvoorbeeld medische ondersteuning en staf- en planningscapaciteit bij diverse zorginstellingen ten behoeve van de bestrijding van het coronavirus. Aanvullend zijn in januari 2021 1.000 militairen beschikbaar gesteld voor bemensing van test- en vaccinatielocaties. Dit was de eerste keer dat militairen werden ingezet op vaccinatielocaties in Nederland. Deze inzet is per maart 2022 beëindigd.

Daarnaast heeft Defensie in 2021 Zuid-Limburg hulp geboden. Dit deel van de provincie had in juli te kampen met enorme wateroverlast. De militairen zijn voor verschillende activiteiten ingezet, zoals het vullen van zandzakken, het begaanbaar maken van straten en het uitvoeren van herstelwerkzaamheden. Tevens heeft Defensie gezorgd voor transportmogelijkheden op plekken waar civiele voertuigen door het hoge water niet meer konden komen. De militairen hebben ook geholpen bij de evacuaties.

Gereedheid van de krijgsmacht

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, materiële gereedheid en de geoefendheid.

De krijgsmacht is volgens de minister al enige jaren onvoldoende toegerust om het Koninkrijk te verdedigen tegen toekomstige (en sommige huidige) dreigingen (Defensie, 2021b).

De exacte percentages voor wat betreft de gereedheid van de krijgsmacht zijn door de minister van Defensie als vertrouwelijke informatie bestempeld. Om deze reden is in de vertrouwelijke bijlage bij dit rapport de ontwikkeling van de gereedheid van de krijgsmacht weergegeven.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* 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, gedane uitgaven en gerealiseerde 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 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder is ons oordeel weergegeven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

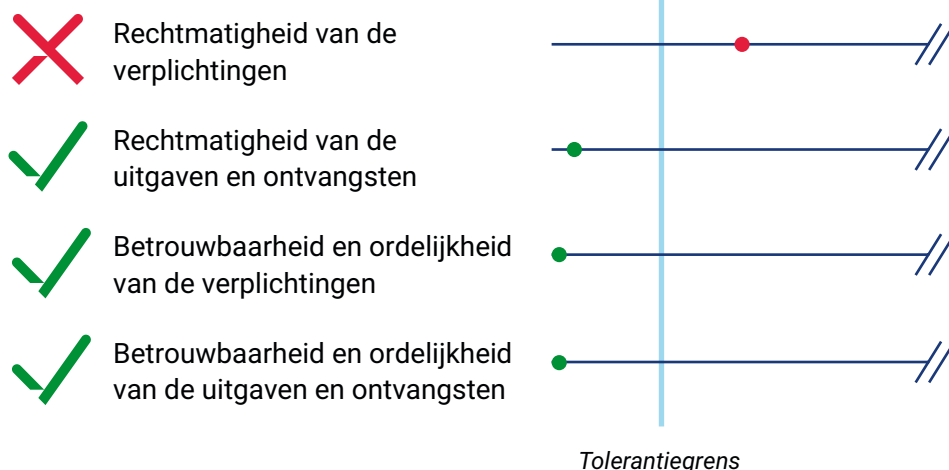
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Defensie:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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

Onderstaand is grafisch aangegeven 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

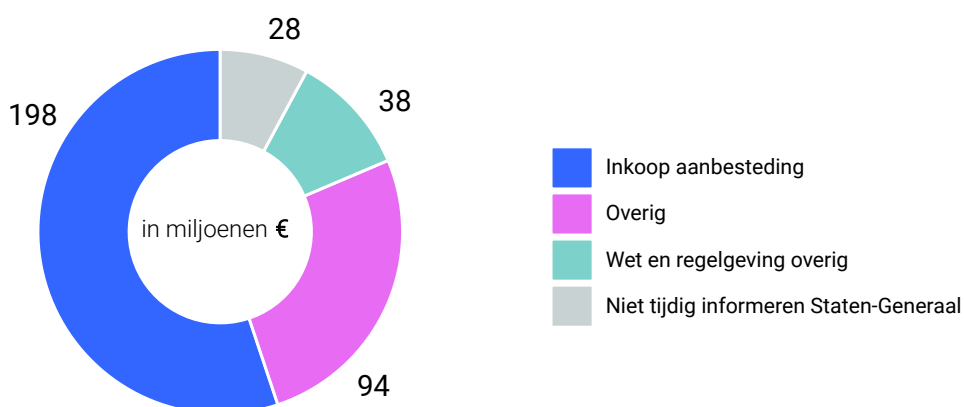


Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. We constateren € 358,5 miljoen aan fouten en onzekerheden. Het gaat voornamelijk om aanbestedingsfouten, het niet voldoen aan de Algemene wet bestuursrecht en het niet naleven van artikel 2.28 van de Comptabiliteitswet 2016 (zie figuur 2).

Figuur 2 Fouten en onzekerheden bij verplichtingen Jaarverslag 2021 Ministerie van Defensie

Categorie fouten en onzekerheden bij verplichtingen



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Defensie is opgenomen omvat € 104,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 8 en 10. Het bedrag aan uitgaven omvat € 217,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 4, 8 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 2021* van het Ministerie van Defensie:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 7, 8, 9 en 10.
 - in de artikelen 7, 8, 9 en 10 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
 - in artikel 8 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Onderstaand zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht².

Op artikelniveau

-  Artikel 7: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 33,6 miljoen).
-  Artikel 8: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (115,3 miljoen).
-  Artikel 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 48,8 miljoen).
-  Artikel 10: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 125,4 miljoen).
-  Artikel 8: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 73,2 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 7 Defensie Materieel Organisatie

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 7 is overschreden. Het betreft fouten van € 8,7 miljoen en onzekerheden van € 24,9 miljoen. De fouten/onzekerheden worden veroorzaakt door aanbestedingsfouten. Zie § 4.3.1.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 8 Defensie Ondersteuningscommando

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 8 is overschreden. Het betreft fouten van € 23,7 miljoen en onzekerheden van € 91,6 miljoen. De fouten/onzekerheden worden veroorzaakt door aanbestedingsfouten en een onzekerheid over de Regeling volledige schadevergoeding. Zie § 4.3.1.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 9 Algemeen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 9 is overschreden. Het betreft fouten van € 0,7 miljoen en onzekerheden van € 48,1 miljoen. De onzekerheden worden veroorzaakt doordat enkele subsidies niet in overeenstemming met de vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht zijn verleend. Zie § 4.4.2.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 10 Apparaat Kerndepartement

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 10 is overschreden. Het betreft fouten van € 25,0 miljoen en onzekerheden van € 100,4 miljoen. De fouten/onzekerheden worden veroorzaakt door beleidsmatige mutaties na de veegbrief en aanbestedingsfouten. Zie § 4.3.1.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 8 Defensie Ondersteuningscommando

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 8 is overschreden. Het betreft fouten van € 72,0 miljoen en onzekerheden van € 1,2 miljoen. De fouten worden veroorzaakt door het ontbreken van een overeenkomst voor de uitvoering van de Regeling volledige schadevergoeding.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2020 en 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 van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Defensie in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

We zien ook in 2021 nauwelijks verbeteringen in de hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. Voor inkoopbeheer en munitiebeheer handhaven we de onvolkomenheid, voor vastgoedbeheer handhaven we de ernstige onvolkomenheid. Zorgelijk is dat we voor 2021 ook moeten constateren dat het verplichtingenbeheer en het subsidiebeheer extra aandacht verdienen (§ 4.4).

Het op orde krijgen van de basis kost tijd en capaciteit. Daarom leveren de plannen niet op korte termijn al resultaat. Soms is er ook sprake van zowel een gebrek aan plannen als een gebrek aan geld, zoals bij het vastgoedbeheer. Een deel van de onderliggende problemen in de bedrijfsvoering kan worden opgelost door het verbeteren van de interne controle. Het is onduidelijk wie bij het ministerie de verantwoordelijkheid voor die interne controle heeft. Door onvoldoende interne controle worden

afwijkingen vaak voor het eerst opgemerkt door de Auditdienst Rijk (ADR), wat direct kan leiden tot een bevinding van deze interne auditdienst en tot een onvolkomenheid van de Algemene Rekenkamer.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	
3. Vastgoedbeheer	✗	✗	✗	✗	
4. IT-beheer/autorisatiemanagement		✗	✗	✗	▶

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

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

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Onvolkomenheid inkoopbeheer

Het inkoopbeheer is een kritiek proces voor het functioneren van de krijgsmacht. Het gaat om veel geld en het is complex vanwege de bijzondere aard, aantal en omvang van aanbestedingen, wereldwijde samenwerking bij productontwikkeling en productverwerving. Ook is het onlosmakelijk verbonden met de primaire processen: het gereed stellen van eenheden teneinde invulling te geven aan de inzetbaarheidsdoelstellingen. Het bewaken van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inkopen vergt derhalve veel aandacht van het Ministerie van Defensie.

Het inkoopbeheer is sinds 2016 een onvolkomenheid bij het Ministerie van Defensie. Ook in 2021 constateren we tekortkomingen in de beheersmaatregelen die de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inkopen moeten waarborgen.

Onterecht of onvoldoende onderbouwd gebruik uitzonderingsprocedures bij inkoop

Belangrijke rode draad in ons onderzoek is dat de krijgsmacht gebruik maakt van uitzonderingsprocedures zonder dat aan de daaraan verbonden strenge voorwaarden is voldaan. Deze uitzonderingsprocedures zijn alleen in uitzonderlijke situaties mogelijk, gelet op de concurrentieschade die deze procedures met zich mee kunnen brengen. De omvang van de door ons geconstateerde onrechtmatigheden en de tekortkomingen in de belangrijkste interne beheersmaatregelen zijn dermate groot dat wij het inkoopbeheer 2021 wederom kwalificeren als een onvolkomenheid. Mede in het licht van de internationale ontwikkeling en de extra investeringen die het Ministerie van Defensie de komende jaren zal doen, vergt het inkoopbeheer bijzondere aandacht.

Aanbestedingsregelgeving – balanceren tussen verschillende doelen

De regelgeving voor inkopen dient verschillende doelen. De Europese en nationale aanbestedingsregels dienen primair het belang van eerlijke concurrentie en marktwerking. Ook kan de overheid daardoor op een transparante en effectieve manier inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. Professionaliteit in de uitvoering betekent dat goede keuzes gemaakt moeten worden om te bepalen wat nodig is om als organisatie te kunnen functioneren en daarbij ook de regels correct toe te passen. Het vraagt om een goede balans tussen enerzijds het doelmatig verkrijgen van middelen (materieel, onderdelen, munitie, inhuur, onderhoud etc.) die nodig zijn om als organisatie te kunnen functioneren, en anderzijds de rechtmatigheid, integriteit en toegankelijkheid voor marktpartijen bevorderen.

Rechtmatigheid: uitvoering inkoopbeheer is voor verbetering vatbaar

Het totaalbedrag aan door ons geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid is relatief omvangrijk en bedraagt € 1.340,5 miljoen (zie ook ons financieel oordeel in hoofdstuk 3). Daarvan is € 197,6 miljoen verantwoord in begrotingshoofdstuk (X) Ministerie van Defensie en € 1.142,9 miljoen in hoofdstuk (K) Defensiematerieelbegrotingsfonds.

Terugkerende elementen in onze bevindingen betreffen het 'ten onrechte of niet gemotiveerd gebruik van niet-standaard aanbestedingsprocedures' en 'wezenlijke wijzigingen van bestaande contracten zonder voor de wijziging een verplichte Europese aanbesteding te doorlopen'.

Uit ons onderzoek blijkt dat bij gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging, in meerdere gevallen niet wordt voldaan aan de daarvoor geldende strenge wettelijke voorwaarden. Naast dat dit onrechtmatig is, heeft dit ook effect op de doelmatigheid van de inkopen. Veelal wordt 1 leverancier uitgenodigd een offerte/aanbieding te doen, waardoor het niet mogelijk is een vergelijking uit te voeren tussen aanbiedingen van meerdere leveranciers om in te kopen tegen een goede prijs-kwaliteitverhouding.

Werking van beheersmaatregelen behoeft aandacht

In 2020 hebben wij tekortkomingen geconstateerd in diverse beheersmaatregelen. Hoewel het ministerie in 2021 stappen heeft gezet, zijn de tekortkomingen nog niet opgelost. Daarnaast signaleren wij dat ook voor andere beheersmaatregelen aandacht nodig is. Hieronder gaan we kort in op de bevindingen bij de door ons beoordeelde beheersmaatregelen.

Objectieve leverancierskeuze

Om te voorkomen dat steeds dezelfde leveranciers opdrachten ontvangen en er onvoldoende sprake is van concurrentie en marktwerking, is vereist dat er sprake is van een objectieve keuze voor een leverancier. Er dient hiervoor een beleid te zijn opgesteld en de keuzes moeten door de inkopers gemotiveerd worden.

Per 1 september 2021 voldoet het beleid van het Ministerie van Defensie voor de objectieve keuze van de leverancier die uitgenodigd wordt een offerte uit te brengen aan de Aanbestedingswet 2012 en het rijksbrede inkoopafsprakenpakket. Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie dit beleid in de praktijk nog onvoldoende toepast. In 2021 is nog niet voor alle inkopen met een waarde tussen de € 33.000 en € 50.000 exclusief btw de keuze voor een leverancier gemotiveerd vastgelegd in het inkoopdossier.

Kwaliteit aanbestedingskalenders

Een juiste, volledige en actuele aanbestedingskalender is van belang om tijdig nieuwe Europese aanbestedingen te starten en daarmee ook de capaciteit aan inkopers en, indien nodig, juridische expertise in te plannen. Met behulp van de inkoop- en (Europese) aanbestedingskalender worden voorgenomen vergelijkbare inkopen inzichtelijk gemaakt en waar mogelijk samengevoegd. Deze maatregel beperkt het risico dat deze inkopen ten onrechte niet Europees worden aanbesteed.

Het ministerie heeft voor het opstellen van de aanbestedingskalenders geen instructies met daarin toetspunten om de rechtmatigheidsrisico's van *splitsing*

van opdrachten of *Maverick Buying* (inkopen buiten een al afgesloten contract) te voorkomen. Hiernaast voldoen meerdere aanbestedingskalenders van de inkooppunten niet aan de eigen kaders van het ministerie. Dit heeft als risico dat het ministerie niet tijdig een nieuwe Europees aanbestede overeenkomst afsluit en in de tussentijdse periode onrechtmatig handelt.

Contractenregister

Een contractenregister met daarin alle afgesloten contracten en contractverlengingen met expiratedatum helpt te voorkomen dat contracten ongemerkt de einddatum passeren en er sprake is van onrechtmatige inkopen. Voor (mogelijk) doorlopende inkopen ontvangen opdrachtverantwoordelijke directies tijdig voor afloop van de overeenkomst uit het contractenregister een signaal dat het contract afloopt zodat, indien nodig, een nieuwe aanbesteding op tijd gestart kan worden. Daarnaast is een contractenregister van belang om de juistheid en volledigheid van de vastlegging van verplichtingen in de financiële administratie te beoordelen (§ 4.4.1).

Het voornemen om in 2021 een plan van aanpak voor de controle op de juistheid en volledigheid van het contractenregister op te stellen, is niet gerealiseerd. Dit plan is uiteindelijk begin 2022 opgesteld. Dit betekent dat in 2021 nog onvoldoende maatregelen aanwezig waren om tijdig contracten te kunnen verlengen of tijdig te starten met een nieuwe aanbesteding.

Spendanalyses

Een spendanalyse is een belangrijke beheersmaatregel om achteraf vast te stellen of doelmatig en rechtmatig is aanbesteed. Met een spendanalyse verkrijgt een ministerie een totaalbeeld van alle inkoopuitgaven en -verplichtingen, wordt inzicht verkregen in mogelijke besparingen in uitgaven en worden risico's voor leveranciersafhankelijkheid zichtbaar. Ook kan daarmee de naleving van de aanbestedingsregels worden verbeterd.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2021 hard gewerkt aan de ontwikkeling van een instrument om een spendanalyse uit te kunnen voeren (spendtool). De nadere uitwerking om een inhoudelijke spendanalyse mogelijk te maken en daarmee als beheersmaatregel in te zetten, is vertraagd tot het eerste kwartaal van 2022.

Escalatieprocedure

In uitzonderlijke situaties kan het nodig zijn om af te wijken van de aanbestedingswet- en regelgeving. Om dit zorgvuldig te kunnen doen is vereist dat de leiding van het ministerie, in casu de (plaatsvervangend) secretaris-generaal, vooraf gemotiveerd

instemt met afwijkingen van de aanbestedingsregels. Hiermee neemt de minister expliciet de verantwoordelijkheid op zich voor onrechtmatigheden. Wij verwachten dat al deze bewust onrechtmatige handelingen, bijvoorbeeld op grond van bedrijfs-economische motieven, transparant en gemotiveerd onderbouwd in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag worden toegelicht zodat het parlement voldoende over de redenen van het bewust niet-naleven van de aanbestedingsregels wordt geïnformeerd.

Het ministerie beschikt over een escalatieprocedure. Uit ons onderzoek blijkt dat niet alle daarvoor in aanmerking komende inkopen via deze procedure worden behandeld. Zo bleek bijvoorbeeld uit door ons onderzochte (verlengde) overbruggingsovereenkomsten dat er 5 onrechtmatig waren, maar het ministerie kon ons geen escalatienota overhandigen. Ook ontbraken deze overeenkomsten op het overzicht met de escalatienota's 2021. Voor circa 30 in 2021 opgestarte aanbestedingen voor doorlopende inkoopbehoeften waren de oude overeenkomsten al op 1 januari 2021 of eerder geëindigd. Hiervan is niet duidelijk of het Ministerie van Defensie voor de tussenliggende periode onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten heeft afgesloten. Wij hebben hiervoor namelijk geen escalatienota's aangetroffen. Hierdoor heeft de leiding van het ministerie onvoldoende inzicht in de mate waarin de inkooppunten de aanbestedingsregels bewust niet nageleefd hebben.

Zichtbare interne controle ontbreekt

Het stelsel van interne controlemaatregelen vormt nog geen voldoende waarborg om belangrijke risico's voor de rechtmatigheid van inkopen/aanbestedingen te signaleren en vervolgens te voorkomen dat onrechtmatig wordt aanbesteed. Interne controle op de naleving van de aanbestedingsregels en de eigen inkoopkaders is nog onvoldoende binnen de inkooppunten aanwezig. Inkooppunten geven aan dat zij het vierogenprincipe toepassen. Dit is echter niet zichtbaar gemaakt anders dan dat inkopers en bevoegde functionarissen de inkoopformulieren ondertekenen. Ook de aanvullende interne controlemaatregelen door het Financieel Administratie en Beheer Kantoor (FABK) en de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) het zogenoemde *Voorafgaand Toezicht*, borgen de naleving van de aanbestedingsregels nog onvoldoende.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om:

- de interne controle binnen de inkooppunten te versterken, niet alleen met goede werkinstructies maar ook om de uitkomsten daarvan ordelijk en controleerbaar vast te leggen als basis voor monitoring van de kwaliteit van het inkoopproces;

- een analyse uit te voeren naar de oorzaken en achtergronden van het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging (veelal een-op-eengunning met een leverancier) en de gevolgen daarvan voor het doel- en rechtmatig aanbesteden. Deze analyse dient de basis te zijn voor eventuele aanvullende verbetermaatregelen om recht- en doelmatig in te kopen;
- verplicht te stellen dat inkopers een aanbestedingsdeskundige en/of -jurist voor (controleerbaar) advies inschakelen als bij aanbestedingen een niet-standaard aanbestedingsprocedure of een wijziging van een bestaande overeenkomst wordt overwogen. Hiermee kunnen onrechtmatige inkopen worden voorkomen.

4.3.2 Onvolkomenheid munitiebeheer

Een goed munitiebeheer is een belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen functioneren en presteren van de krijgsmachtonderdelen van het Ministerie van Defensie. Sinds 2017 constateren wij tekortkomingen in de administratie van de centrale munitievoorraad en sinds 2019 beslaat de onvolkomenheid ook de decentrale voorraden. Omdat de onvolkomenheid al meerdere jaren bestaat hebben wij in 2021, aanvullend op het reguliere onderzoek, een oorzakaanalyse uitgevoerd waarbij is gekeken naar de omgang met munitie op de werkvloer bij centrale en decentrale munitiecomplexen en tijdens oefeningen van eenheden. Het doel hiervan was om te achterhalen in hoeverre gedrag van medewerkers van Defensie ten aanzien van het munitieproces bijdraagt aan het voortbestaan van de onvolkomenheid. Deze verbreding van ons onderzoek maakt duidelijk dat maatregelen nodig zijn die de gehele munitieketen raken. Wij handhaven dan ook de onvolkomenheid munitiebeheer.

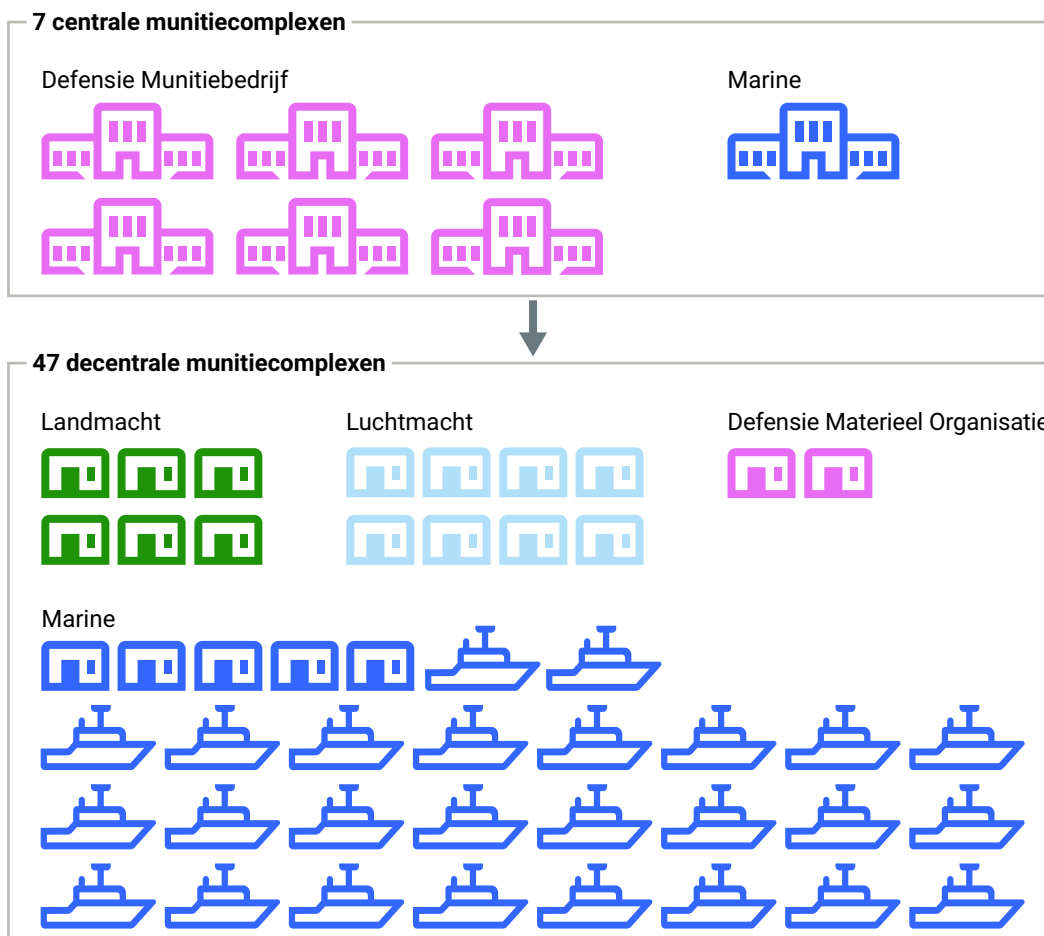
Risico's van onbetrouwbaar munitiebeheer

Onder munitie wordt het volgende verstaan: mijnen, explosieven en munitie van klein, midden- en groot kaliber. Een onbetrouwbaar en onzorgvuldig munitiebeheer brengt risico's met zich mee. Naast dat het een gevaar is voor de continuïteit van de bedrijfsvoering kan het leiden tot verlies, diefstal, of vermissing van munitie, maar ook tot gevaar voor de veiligheid of tot munitie die niet meer bruikbaar is. Door een goede registratie is er altijd bekend waar welke hoeveelheid munitie ligt en wanneer de houdbaarheidsdatum van munitie overschreden wordt. Hiermee wordt ook voorkomen dat munitie onnodig vernietigd moet worden.

Munitie wordt bij het Ministerie van Defensie opgeslagen in centrale en decentrale munitiecomplexen. De decentrale complexen worden beheerd door de defensieonderdelen zelf die ook verantwoordelijk zijn voor administratie en beheer van deze voorraden. Figuur 3 laat zien hoe munitiebeheer is georganiseerd.

Figuur 3 Organisatie munitiebeheer door Ministerie van Defensie

Munitie wordt opgeslagen in centrale en decentrale munitiecomplexen



Eindverantwoordelijkheid munitiebeheer

Goede organisatie veronderstelt dat er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Afspraken en taken moeten duidelijk zijn. Er moeten voldoende mensen beschikbaar zijn om taken uit te voeren. Er moet budget zijn om mensen en middelen te financieren. En er moet een cultuur zijn om het goed te willen organiseren. Op al die terreinen is er sprake van tekortkomingen bij het beheer van munitie.

Wel constateren wij dat het Ministerie van Defensie afgelopen jaren en ook in 2021 stappen heeft gezet om verbeteringen in het munitiebeheerproces aan te brengen. Een voorbeeld hiervan is het aanstellen van een specifiek voor het verbeteren van het munitiedomein verantwoordelijke functionaris. Ook is het ministerie bezig om de kaders – waaronder die voor het munitiebeheer – te actualiseren en in lijn te brengen met het nieuwe besturingsmodel. Het ministerie verwacht dat de verbeteracties in de gehele munitieketen in 2025 zijn afgerond. Wij delen hierbij het inzicht van het ministerie dat het op orde brengen van het beheer in de gehele munitieketen een meerjarig verbetertraject vraagt. Hierbij mag het gedragsaspect van veilig munitiebeheer niet ontbreken.

Personeel en ondersteuning voor adequaat munitiebeheer ontbreken

Wij constateren op tenminste 3 terreinen problemen bij het munitiebeheer. Allereerst ontbreekt het aan een duidelijke taakverdeling. Hierdoor is het onduidelijk wie waarover gaat. De analyse die het ministerie heeft uitgevoerd naar de tekortkomingen in het munitiebeheer krijgt hierdoor onvoldoende vervolg. Ten tweede ontbreekt het aan een adequate tweedelijnscontrole en monitoring. Er is niemand die de regie voert over verbetermaatregelen. Bij zowel de operationele commando's als het kerndepartement ontbreken goede ondersteunende control-afdelingen. Ten derde constateren we dat er onvoldoende personeel is om munitie te beheren. Hierdoor kunnen opgedragen taken niet volledig worden uitgevoerd, regels niet worden gevolgd en blijven knelpunten bestaan. Het ministerie heeft in 2021 budget toegekend om dit personeelsprobleem gedeeltelijk op te lossen.

Het belang en de verantwoordelijkheid voor inventarisatie van munitie

Een kloppende voorraad munitie is belangrijk om verlies, diefstal of vermissing van munitie te voorkomen, tijdig te achterhalen en acties hierop te ondernemen. Hiernaast is dit cruciaal voor de veiligheid en het voorkomen van verspilling van munitie. Hiervoor dient de voorraad munitie regelmatig en volledig geteld te worden. Niet alleen bij het innemen en uitgeven van munitie, maar ook periodiek om de gehele voorraad in alle munitiebunkers te kunnen inventariseren en aan te sluiten op de stand in het materieeladministratiesysteem.

Een concrete maatregel (key control) om toezicht te houden op het uitvoeren van juiste en tijdige tellingen en zorg te dragen voor een betrouwbare voorraadadministratie gedurende het jaar ontbreekt. Het ministerie vertrouwt voor de kwaliteit van de inventarisaties op zelfevaluaties door de commandanten. De tweedelijnscontrole op de juistheid en volledigheid van deze zelfevaluaties wordt niet door het ministerie zelf uitgevoerd; dit vertrouwt op de tellingen van de ADR.

Wij constateren dat de tellingen die worden uitgevoerd niet altijd volgens de procedure verlopen. Zo werd de voorraad niet 'bevroren' maar werd gedurende de telling nog steeds munitie uitgegeven en ingenomen. Hierdoor is het niet mogelijk om de juiste hoeveelheid aanwezige munitie vast te stellen.

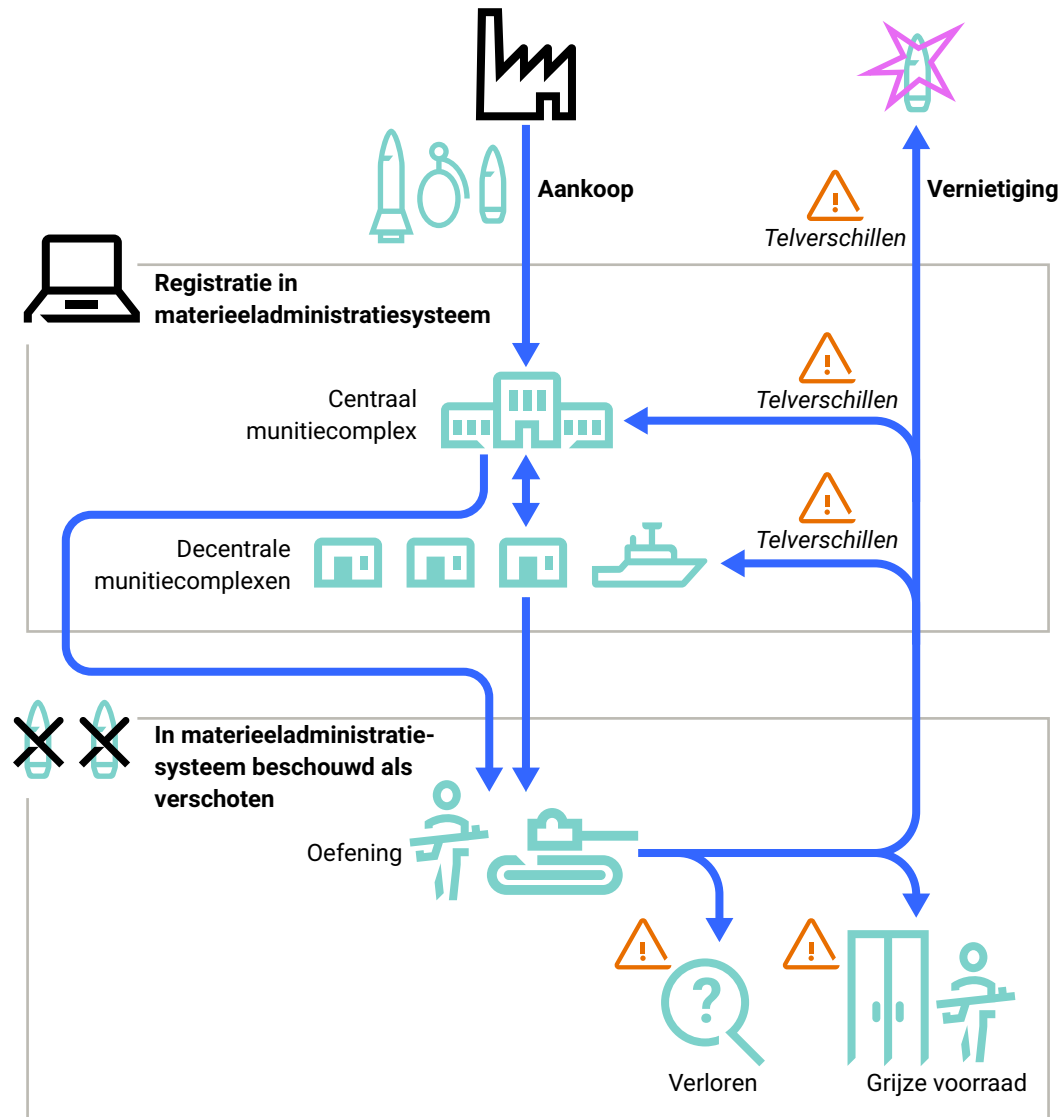
Door personeelsgebrek ontbreken functiescheiding en het vierogenbeleid, waardoor sommige medewerkers zichzelf controleren. Dit zien we niet alleen bij de munitie-complexen, maar ook bij de eenheden. Hierdoor bestaat de kans op ontvreemding van munitie.

In het afgelopen jaar is het Ministerie van Defensie voor munitiebeheer overgestapt op een nieuw materieeladministratiesysteem. Wij constateren dat dit heeft geleid tot migratieproblemen waardoor niet alle munitie in het nieuwe materieeladministratiesysteem is opgenomen. Hiernaast is door de ADR geconstateerd dat het vernietigingsproces van munitie een verhoogd risico oplevert. De te vernietigen munitie wordt door de munitiebeheerder uit het administratiesysteem, bij het desbetreffende munitiecomplex, geboekt terwijl de munitie nog wel fysiek aanwezig is op dit complex. Dit gebeurt ook standaard bij de uitgifte voor munitie, bijvoorbeeld voor oefeningen.

Uitgegeven munitie wordt in het materieeladministratiesysteem binnen een openstaande klantenorder als 'verschoten' beschouwd. Dit kan leiden tot veiligheidsrisico's en munitie kan ongemerkt buiten de Defensie-omgeving terechtkomen, met alle gevolgen van dien. Het nieuwe materieeladministratiesysteem wordt door de gebruikers als niet gebruiksvriendelijk ervaren, mede doordat ze er nauwelijks in geschoold zijn en omdat het te uitgebreid is voor de processen die zij gebruiken. Ook leidt dit tot meer administratieve lasten zoals bij het afwikkelen van telverschillen; geconstateerde verschillen tussen de administratieve voorraadstand in het materieeladministratiesysteem en de fysiek getelde munitie op de munitiecomplexen. De risico's zijn in figuur 4 inzichtelijk gemaakt.

Figuur 4 De levensloop van munitie

Risico's bij munitiebeheer



Onveilig gedrag als gevolg van vermeende lastendruk

De meerwaarde van de administratieve organisatie is voor de gebruiker niet duidelijk, dit geldt ook voor de verwerkers van munitie. Velen zagen dit als 'papieren bevrediging'. Naast de administratieve fouten constateerden wij dat deze ervaren papieren last leidt tot ongewenst gedrag zoals het niet rapporteren van gevonden munitie of het onnodig verschieten van munitie.

Na een oefening wordt niet-verschoten munitie van eerdere oefeningen gevonden. Ook vinden militairen na de oefening ondanks controles nog een paar patronen in hun tassen of bezittingen. Deze dienen te worden ingeleverd en in het materieeladministratiesysteem te worden ingevoerd. Hiervoor zijn formulieren nodig. Vroeger stonden hiervoor anoniem te gebruiken containers op de kazernes. In de praktijk

worden de formulieren voor het retourneren van gevonden munitie nauwelijks gebruikt, ook niet door de specialisten voor munitie bij de eenheden. Bij de eenheden lijken militairen deze munitie te laten liggen of 'in de grond te trappen'. Verspillend gedrag zien we ook na oefeningen. Vanwege de administratieve last zijn er eenheden die liever de munitie verschieten dan deze inleveren.

Onveilig en onzuinig gedrag van eenheden als gevolg van gevoelde schaarste van munitie

Er bestaat bij de eenheden een gevoel van munitieschaarste. Daarnaast gaan oefeningen door materieelstoringen niet (volledig) door, waardoor er minder goed geoefend kan worden. Ook is er bij eenheden de overtuiging dat na de oefening gevonden munitie alleen met veel papierwerk alsnog kan worden ingeleverd. Om al die redenen wordt na een oefening niet alle munitie (veelal losse flodders, ofwel *blanks*) ingeleverd bij de munitiedepots, maar achtergehouden. Deze achtergehouden patronen worden de 'grijze voorraden' genoemd. Deze munitie wordt in de kazernes op daarvoor niet ingerichte plekken en dus onveilig bewaard. Wij kregen de indruk dat deze praktijk niet alleen wijdverspreid is, maar ook oogluikend wordt toegestaan. Op deze manier hebben eenheden eigen reserves voor het geval munitie bij de complexen niet voorradig is, of kan gemakkelijk een oefening worden geïmproviseerd als een simulator storing heeft. Deze 'grijze voorraad' kan bestaan binnen het munitieproces omdat munitie uitgegeven aan eenheden voor oefeningen in het materieeladministratiesysteem wordt beschouwd als 'verschoten'. Wij hebben geconstateerd dat dit in het geval van een buitenlandse oefening ging om een aanzienlijke voorraad. Dit brengt een veiligheidsrisico met zich mee omdat er niet wordt bijgehouden hoeveel er wordt verschoten en hierdoor dus geen controle is op wat er al dan niet retour wordt gebracht. Hierdoor bestaat ook het gevaar dat door munitiecomplexen uitgegeven munitie ontvreemd wordt. Tot slot werkt dit systeem verspilling in de hand, doordat 'grijze voorraad' soms alsnog opduikt bij de munitiecomplexen en dan vernietigd moet worden.

Het afstoten van munitie: achterstanden worden mondjesmaat ingelopen

Defensie heeft eind 2020 een plan van aanpak vastgesteld om overtollige munitie naar het buitenland af te voeren voor vernietiging. Munitievoorraden worden overtollig indien ze bijvoorbeeld over de houdbaarheidsdatum zijn of als ze bestemd zijn voor een verouderd wapensysteem dat is afgestoten. Aangezien de vernietigingscapaciteit beperkt is, verwacht Defensie dat de achterstanden in het afstoten in 2026 zijn ingelopen. In 2021 is er zeer beperkt munitie afgevoerd, dit kwam deels door corona, maar ook door personeelsgebrek en discussie over vergunningen.

Aanbevelingen

Ondanks de ingezette verbeteracties zien wij nog steeds tekortkomingen in het gehele munitiebeheer. Ook constateren we dat het huidige munitieproces gedrag in de hand werkt waardoor veiligheidsrisico's ontstaan. Wij bevelen de minister daarom aan om:

- 1 eindverantwoordelijke te benoemen voor de verbeteracties van het gehele munitiedomein waarbij monitoring structureel wordt geborgd en verbeteracties gesynchroniseerd. Deze eindverantwoordelijke dient doorzettingsmacht te hebben om verbeteringen te bewerkstelligen;
- het toezicht op het functioneren van de beheersmaatregelen, zoals toezicht op inventarisaties, niet over te laten aan de ADR maar daar zelf, vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor een goede interne beheersing, invulling aan geven;
- te onderzoeken wat de impact van het personeelstekort is en welke keuzes er daarom gemaakt moeten worden in de werkzaamheden;
- te bezien of de administratieve lasten verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld door toepassing van (nieuwe) technologie in het munitiebeheer en het doorlichten van de omvangrijke regelgeving op nut en noodzaak en tegenstrijdigheid. Tevens hierbij aandacht besteden aan bewustwording bij de medewerkers over de veiligheidsrisico's die zij lopen;
- na te gaan of er manieren zijn om gevonden munitie gemakkelijker in te leveren en of hiermee 'grijzevoorraad'-vorming kan worden voorkomen.

4.3.3 Onvolkomenheid vastgoedbeheer

Ondanks inzet en commitment blijft vastgoedbeheer een ernstige onvolkomenheid

Het vastgoed van het Ministerie van Defensie is essentieel voor een goed functionerende krijgsmacht; een veilige werk- en leefomgeving is essentieel voor de inzetbaarheid van mensen. Maar er moeten ook goed geoutilleerde panden zijn voor opslag van munitie en stalling van materieel. Wij constateren al jaren structurele tekortkomingen in het vastgoedbeheer. De problemen zijn zo groot dat het Ministerie van Defensie tijd nodig heeft om ze op te lossen. Afgelopen jaren beoordeelden wij de tekortkomingen in het vastgoedbeheer als een onvolkomenheid en in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Defensie* door de verergering van de situatie als een ernstige onvolkomenheid.

Hoewel het Ministerie van Defensie in 2021 inzet en commitment heeft laten zien om de problemen op te lossen kan – gegeven de opgave waar het ministerie voor staat – niet worden verwacht dat het vastgoedbeheer in 2021 op orde is. Het inzicht in de staat van het vastgoed is nog niet verbeterd. Ook is het achterstallig onderhoud verder opgelopen en is de kwaliteit van het vastgoed verder afgenomen. Deze

voortdurende tekortkomingen in het vastgoedbeheer en het ontbreken van een verbeterplan met een duidelijk toekomstbeeld zorgen ervoor dat we dit voor het tweede jaar op rij als een ernstige onvolkomenheid beoordelen.

Voordat wij deze bevinding toelichten, geven wij enige achtergrondinformatie over het vastgoed van het Ministerie van Defensie en de werkrelatie tussen het ministerie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).

Omvang vastgoed Defensie

Het vastgoed van het ministerie varieert van legeringsgebouwen, oefenterreinen en kantoren tot munitiedepots en vliegvelden. Het betreft eind 2021 circa 11.000 gebouwen met een gemiddelde leeftijd van bijna 40 jaar en bijna 6 miljoen m² bruto vloeroppervlakte. Defensie beschikt over ruim 34.000 hectare terrein waarvan bijna 26.000 hectare oefenterrein en circa 9.000 hectare bebouwd terrein. De vervangingswaarde van het vastgoed bedraagt eind 2021 ruim € 23 miljard.

Vastgoedsturing relatie Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf

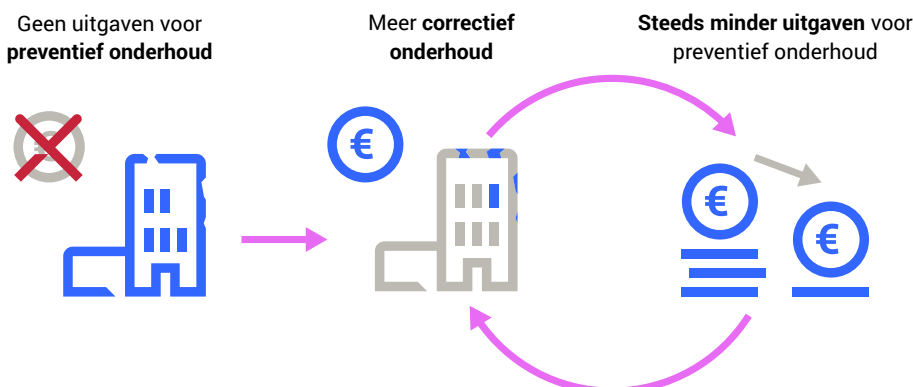
Het Ministerie van Defensie is eigenaar van het vastgoed. In 2014 heeft het in een convenant het RVB belast met het beheer en onderhoud daarvan. Het ministerie geeft sindsdien de kaders aan waarbinnen onderhoudsactiviteiten en nieuwbouw uitgevoerd moeten worden. Waar nodig geeft het prioriteiten aan. Het betaalt hiervoor jaarlijks aan het RVB een vergoeding. Daarmee is tussen het Ministerie van Defensie en het RVB in 2014 een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ontstaan. Over de uitvoering van de jaaropdracht legt het RVB verantwoording af aan het Ministerie van Defensie.

Het onderhoudsbudget is ontoereikend

Het beschikbare budget voor vastgoedbeheer is al jaren uit balans met de staat en omvang van dat vastgoed. Hierdoor is de staat ervan verslechterd en namen de noodzakelijke kosten voor onderhoud alleen maar toe. Dat probleem is ook vorig jaar niet opgelost, voor het vastgoed van Defensie was ook in 2021 onvoldoende budget beschikbaar. Zo is het budget voor onderhoud net als in eerdere jaren in 2021 vooral ingezet om niet-planbaar onderhoud – zoals storingen – te verhelpen. Dat heeft tot gevolg dat het achterstallig onderhoud in 2021 verder is opgelopen, zoals figuur 5 illustreert.

Figuur 5 Correctief en preventief onderhoud vastgoed Defensie

Uitgaven voor correctief onderhoud gaan ten koste van preventief onderhoud



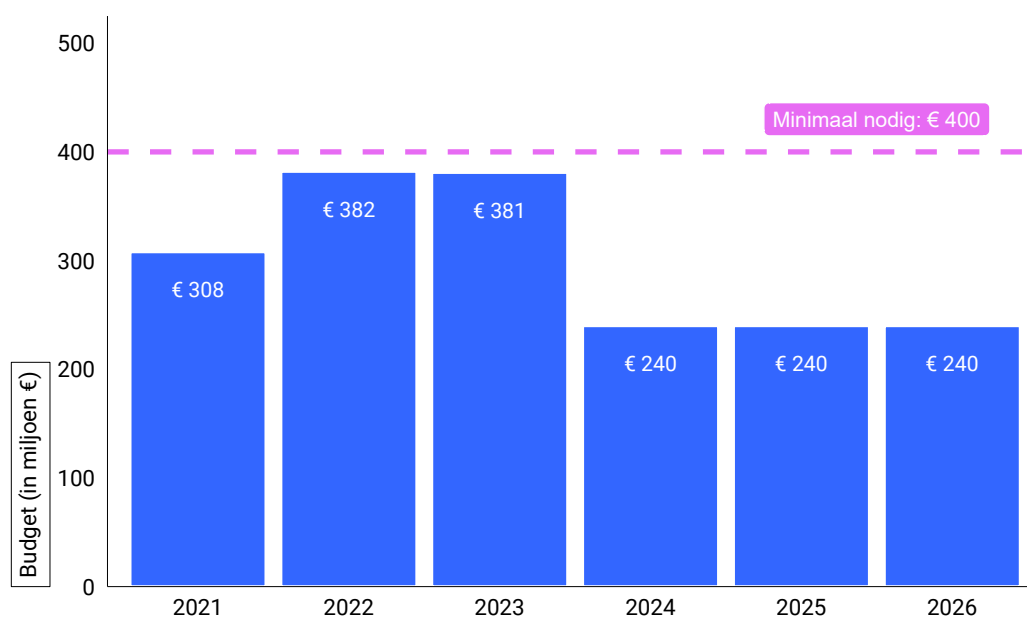
De kwaliteit van het vastgoed is verder afgenomen: zo is het aantal gebouwen met meer dan 2 onacceptabele gebreken opgelopen van 45% in 2016 naar meer dan 60% in 2021.

Geen budget om vastgoed op orde te krijgen

Het interne budget om het vastgoed in stand te houden neemt na 2023 drastisch af, terwijl het huidige budget al ontoereikend is (zie figuur 6). De minister van Defensie werkt weliswaar aan een plan voor een kleine(re) vastgoedportefeuille, maar er zijn nog geen concrete plannen. Met afstoot van vastgoed kunnen terreinen en gebouwen beschikbaar komen voor een andere invulling. De opbrengst van het afstoten van het vastgoed is afhankelijk van diverse variabelen: locatie, mogelijkheden van hergebruik/herontwikkeling, staat van onderhoud, enz. De ervaring leert dat het afstoten van vastgoed vooral belangrijk is om de jaarlijkse exploitatiekosten te verlagen. Versneld afstoten van gebouwen en terreinen kan bijdragen aan het inlopen van de achterstanden op andere onderdelen van de Defensiebegroting. Dit vereist een heldere prioriteitstelling in het vastgoedbeleid.

Figuur 6 Budget en staat van het vastgoed

Per jaar is minimaal € 400 miljoen nodig om vastgoed niet achteruit te laten gaan



Inzicht in vastgoed niet verbeterd, verbetering opgestart in 2021

Net als in 2020 constateren we ook in 2021 dat het inzicht van de minister van Defensie in de staat van het onderhoud van het vastgoed nog niet is verbeterd. Wel zijn er verdere stappen gezet om tot het benodigde inzicht te komen. Verder stellen we vast dat in 2021 minder gebouwinspecties zijn gerealiseerd dan in 2020. Dit is mede een gevolg van onvoldoende capaciteit, zowel bij het Ministerie van Defensie als bij het RVB. Voor overige onderwerpen waar het wettelijke inspecties in 2021 betreft: net als in 2020 voldoet het RVB voor 3 van de 8 onderwerpen niet aan de norm. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* vragen we aandacht voor de capaciteit van het RVB en benoemen we dit als een aandachtspunt voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Brandveiligheid legeringsgebouwen verder verbeterd, brandveilig gebruik legeringsgebouwen niet op orde

De brandveiligheid van legeringsgebouwen (slaapvertrekken) is in 2021 beter dan in 2020. In 2021 zijn alle brandscans voor niet-legeringsgebouwen afgerond. Na een scan worden acute gebreken direct opgelost. In 2021 is begonnen met het herstel van niet-acute gebreken. Ten slotte blijkt, net als in vorige jaren, uit inspecties van de Inspectie Leefomgeving en Transport dat medewerkers van het Ministerie van Defensie de regels voor brandveilig gebruik van legeringsgebouwen nog steeds onvoldoende naleven.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van Defensie nadrukkelijk aan om voortgang te blijven boeken in het oplossen van de structurele tekortkomingen in het vastgoedbeheer.

We bevelen de minister aan:

- ervoor te zorgen dat zij integraal inzicht krijgt in de staat van het onderhoud van het defensievastgoed;
- een concreet en gedetailleerd plan te maken welk vastgoed zij wil behouden en welk vastgoed zij gaat afstoten, samenwerking met de minister voor wonen en de minister voor natuur en stikstof ligt daarbij voor de hand;
- daarbij concrete doelen te stellen qua termijn, dit plan jaarlijks te actualiseren en te evalueren of er voldoende voortgang wordt geboekt;
- ervoor te zorgen dat de financiële dekking van de onderhouds- en de investeringsuitgaven met prioriteit wordt opgepakt. Daarbij moet de minister zorgen dat haar ambitie voor vastgoed aansluit bij een visie op de toekomst van de krijgsmacht;
- ervoor te zorgen dat aan de norm voor brandveilig gebruik van gebouwen wordt voldaan.

4.3.4 Onvolkomenheid IT-beheer/autorisatiemanagement

Het belang van een goed autorisatiebeheer

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. Dit is belangrijk vanuit het oogpunt van informatiebeveiliging, integriteit van gegevens, maar ook vanuit de zorg voor de betrouwbaarheid van de (financiële) informatie in het jaarverslag. Voor dat laatste is functiescheiding van belang. 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. Dit is een functiescheidingsconflict. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen zo een bedreiging vormen voor de vertrouwelijkheid van de informatie en geven gebruikers met te ruime bevoegdheden de mogelijkheid om ongewenste acties uit te voeren.

Autorisatiebeheer materieel-logistieke IT-systemen onvoldoende verbeterd

In 2020 heeft het Ministerie van Defensie met een aantal acties het autorisatiebeheer van de materieel-logistieke IT-systemen verbeteringen doorgevoerd. De verbetering bestond uit het vaststellen van de autorisatiematrices, waarmee duidelijk is welke rechten gebruikers uit hoofde van hun functie of mandaat nodig hebben. Ondanks de doorgevoerde verbeteringen waren er nog veel functiescheidingsconflicten als gevolg

van ongewenste combinaties van autorisaties. Daarnaast is geconstateerd dat niet alle defensieonderdelen deze conflicten aantoonbaar analyseren en gepaste vervolgacties uitvoeren.

In 2021 constateren we dat bij het Ministerie van Defensie het autorisatiebeheer voor de materieel-logistieke systemen nog niet volledig op orde is. Het Ministerie van Defensie heeft acties ondernomen om de verbeteringen in deze IT-systemen door te voeren. In een verbeterplan is de aanpak voor de functiescheidingsconflicten beschreven en worden rapportages van de functiescheidingsconflicten als hulpmiddel gebruikt. Wij constateren, mede op basis van het onderzoek van de interne ADR, dat de acties uit het verbeterplan nog niet leiden tot een daling van de functiescheidingsconflicten. Ook dit jaar is sprake van een fors aantal conflicten als gevolg van ongewenste combinaties van autorisaties. Dat aantal is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Deze conflicten zijn niet altijd aantoonbaar geanalyseerd en/of gemitigeerd door aanvullende maatregelen. Hierdoor blijven risico's bestaan: zo is er een verhoogde kans op misbruik van bedrijfsmiddelen bij kritische taken, en bestaat het risico dat iemand bewust of onbewust gegevens muteert.

De overgang naar een nieuw IT-systeem en het tegelijkertijd werkend houden van het huidige IT-systeem vraagt veel van de organisatie en compliceert het (snel) oplossen van de beschreven problematiek. Dit vraagt om het maken van keuzes. De focus zou moeten liggen op het analyseren van de functiescheidingsconflicten en het treffen van mitigerende maatregelen voor de hoogrisico-conflicten in het huidige IT-systeem. Met het oog op de toekomst moet in het nieuwe IT-systeem voorkomen worden dat de autorisaties te ruim zijn ingeregeld.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van Defensie aan om in 2022 een analyse uit te voeren op de geconstateerde functiescheidingsconflicten en gemotiveerd vast te leggen of deze conflicten gemitigeerd dan wel geaccepteerd worden. Met het oog op het nieuwe IT-systeem is het ook van belang te ruime autorisaties en functiescheidingsconflicten zoveel mogelijk te voorkomen.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Verplichtingenbeheer niet op orde

Het Ministerie van Defensie legt aangevane verplichtingen niet juist en/of niet tijdig en/of niet volledig vast in de financiële administratie. Als gevolg hiervan kan het

ministerie niet goed sturen op de realisatie van het verplichtingenbudget en tijdig bij de Staten-Generaal begrotingsvoorstellen indienen. Op grond van de ontvangen toelichting op de gemaakte fouten en de door het ministerie toegezegde maatregelen merken wij het verplichtingenbeheer aan als een aandachtspunt.

Begrotingsbeheer en budgetrecht Staten-Generaal

Een minister beschikt over een budget om beleid uit te voeren. Dit budget is vastgelegd in een door de Tweede en Eerste Kamer goedgekeurde begrotingswet. Om te voorkomen dat een minister meer verplichtingen aangaat dan er budget beschikbaar is, dient het ministerie deze verplichtingen goed bij te houden in de administratie. Dit geeft ook inzicht in de begrotingsuitputting en voorkomt dat de Staten-Generaal ten onrechte de indruk krijgt dat er nog begrotingsruimte is.

Verplichtingenbeheer

Voor de levering van goederen of diensten sluit Defensie contracten af met externe leveranciers. Hiermee gaat Defensie verplichtingen aan die vastgelegd moeten worden in de verplichtingenadministratie. Deze vastlegging in de administratie moet tijdig en voor het juiste en volledige bedrag zijn.

Omvangrijke onrechtmatigheid door tekortkomingen in verplichtingenbeheer

In 2021 signaleerde en meldde het Ministerie van Defensie niet tijdig overschrijdingen van het verplichtingenbudget in de tweede suppletoire begrotingswet en in de zogenoemde 'veegbrief'. Dit leidde tot omvangrijke onrechtmatigheden op de aangegane verplichtingen (zie *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds*, hoofdstuk 3).

Het totaal aan fouten en onzekerheden op de verplichtingen bij het DMF bedraagt over 2021 € 2.093,3 miljoen. Hiervan is € 1.108,6 miljoen het gevolg van het niet naleven van comptabele wet- en regelgeving – de aangegane verplichtingen zijn niet tijdig in de begrotingswetten opgenomen en worden verantwoord in de slotwet.

Verplichting voor verhoging kostenplafond F-35 niet vastgelegd

Een bedrag van € 954,1 miljoen aan fouten en onzekerheden bij het DMF heeft betrekking op het nieuw afgesloten Memorandum of Understanding (MoU) voor de productie-, instandhoudings- en doorontwikkelingsfase voor de F-35, het zogenaamde MoU PSFD.

Middels de Kamerbrief van 16 juni 2021 *Betreft Nieuwe PSFD MoU voor de F-35* informeerde de staatssecretaris van Defensie de Tweede Kamer hierover. In de brief schreef zij: “Deze administratieve verhoging van het kostenplafond in het nieuwe MoU was reeds in de Nederlandse ramingen verwerkt, zoals gerapporteerd in de voortgangsrapportage van 2020. De verhoging van het kostenplafond leidt daarom niet tot aanpassing in de begroting.” De staatssecretaris realiseerde zich niet dat dit ook het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de aangegane verplichtingen 2021 raakte. Het MoU was niet als een verplichting vastgelegd. De verplichting is alsnog vastgelegd in de financiële administratie en is als een slotwetmutatie in de begroting 2021 verwerkt.

Verbetermaatregelen

De ADR constateerde gedurende 2021 dat niet alle verplichtingen tijdig en/of volledig werden verantwoord in de administratie. Om dit te herstellen heeft het departement eind december 2021 en begin 2022 diverse correcties doorgevoerd op de verplichtingenstand. De rechtmatigheidsfouten waren toen echter reeds ontstaan en konden niet meer hersteld worden. Het ministerie heeft de Algemene Rekenkamer in december 2021 geïnformeerd toen duidelijk werd dat er fouten zijn gemaakt.

Het ministerie neemt, zoals ook in de bedrijfsvoeringsparagraaf 2021 is toegelicht, aanvullende maatregelen om de sturing en het beheer van de verplichtingen te verbeteren.

Aanbevelingen

Wij vinden het positief dat de minister van Defensie al actief aan de slag is om het beheer te verbeteren. We bevelen de minister van Defensie aan om voortvarend met de ingezette verbetermaatregelen door te gaan en daarbij duidelijk regie te vragen van de Hoofddirectie Financiën en Control.

4.4.2 Subsidiebeheer behoeft verbetering

Het Ministerie van Defensie verstrekt op jaarbasis ongeveer € 40 miljoen subsidie aan ruim 10 instellingen, die voor het Ministerie van Defensie een toegevoegde waarde hebben. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het subsidiebeheer van het Ministerie van Defensie op een aantal onderdelen verbetering behoeft. Het subsidiebeheer benoemen we dan ook als een aandachtspunt. Adequaat subsidiebeheer vermindert risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden.

Wettelijke bepalingen niet in acht genomen

Een minister mag een subsidie slechts verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Een dergelijke wettelijke grondslag is niet nodig indien in de begroting zijn vermeld: de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. Het Ministerie van Defensie voldeed in 2021 in eerste instantie niet aan deze bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Wij hebben het ministerie hierop gewezen waarna het ministerie dit voor 2021 heeft hersteld via de 'Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2021 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)' en de vaststelling hiervan door de Staten-Generaal. Daarnaast is bij het verstrekken van enkele subsidies onvoldoende rekening gehouden met andere bepalingen uit de Awb. Zo zijn de vereiste termijnen uit de Awb niet in acht genomen en voldeden ingediende activiteitenplannen en begrotingen van de subsidieaanvragers niet geheel aan de eisen uit de Awb. Ook zijn geen staatssteunanalyses opgesteld. Deze bevindingen leiden tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van € 38,5 miljoen aan verplichtingen, die de tolerantiegrens van artikel 9 Algemeen overschrijdt.

Beheersmaatregelen ontbreken

Hiernaast constateren wij dat niet alle belangrijke beheersmaatregelen zijn ingeregeld. Dit geldt voor controle- en reviewbeleid, sanctiebeleid en het uitvoeren van staatssteunanalyses.

In een controlebeleid dient het ministerie vast te leggen wat voor controles er daadwerkelijk dienen plaats te vinden op de door de belanghebbende verstrekte gegevens en de naleving van de subsidievoorwaarden. Het controleprotocol voor de accountant dat hier onderdeel van moet zijn, is niet meer actueel. Ook voert het ministerie niet zelf reviews uit op de accountantscontrole. Het Ministerie van Defensie heeft geen sanctiebeleid om misbruik te bestraffen. De minister heeft toegezegd in de verzakelijking met de subsidierelaties hier aandacht aan te besteden.

Al enige jaren is er door het Ministerie van Defensie geen staatssteunanalyse uitgevoerd op de verstrekte subsidies. Het niet uitvoeren van staatssteuntoetsen kan ertoe leiden dat in strijd met de staatssteunregels subsidie wordt verleend die teruggevorderd moet worden.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Defensie aan om:

- te bezien of een ministeriële subsidieregeling opgesteld dient te worden of te voldoen aan de vereisten uit de Awb;
- de belangrijkste beheersmaatregelen voor het subsidiebeheer in te richten.

4.4.3 Minister van Defensie verbetert informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek van 2020 concludeerden wij voor het tweede jaar op rij dat de minister van Defensie de risico's op het gebied van informatiebeveiliging beheerste. Op basis van onderzoek van de ADR constateren we dat de minister van Defensie in 2021 het gewenste niveau van volwassenheid voor informatiebeveiliging heeft bereikt.

Het Ministerie van Defensie werkte in 2021 met een incontrolverklaring om vast te stellen in hoeverre de organisatie voldeed aan kaders en richtlijnen voor informatiebeveiliging. Er is rijksbreed afgesproken dat alle departementen de incontrolverklaringen uiterlijk vanaf 2022 vervangen door informatiebeveiligingsbeelden. De informatiebeveiligingsbeelden bieden meer informatie dan de incontrolverklaringen om risicogericht te sturen. Bijvoorbeeld over het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's en inspanningen om feitelijke veiligheid te waarborgen. De minister van Defensie moet in 2022 zorgdragen voor deze overgang.

4.4.4 Administratieve lasten nieuwe wetgeving I&V-diensten onvoldoende in beeld

We vragen wederom aandacht voor de uitvoerbaarheid van wetgeving bij de I&V-diensten. Eind 2021 zijn de ministers van BZK en Defensie gestart met de voorbereiding van een tijdelijke wet om urgente operationele knelpunten die de I&V-diensten in het cyberdomein ervaren op te lossen. De spoedeisendheid verhindert mogelijk de door ons aanbevolen reikwijdte van de vereiste uitvoeringstoets.

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 2021 bij de I&V-diensten rapporteren wij – voor zover de rubricering dit toelaat – zowel in dit rapport bij het jaarverslag als op een later moment dit jaar vertrouwelijk aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD).

Onderzoek Slagkracht AIVD en MIVD

Op 22 april 2021 publiceerden we het rapport *Slagkracht AIVD en MIVD* (Algemene Rekenkamer, 2021). We zijn nagegaan welke effecten de invoering van de Wiv 2017 had op de operationele slagkracht van de I&V-diensten. We constateerden dat er bij de voorbereiding van de Wiv 2017 te weinig oog was voor de uitvoerbaarheid van de wet door de I&V-diensten. Een uitvoeringstoets was niet uitgevoerd. Dit had vooraf meer inzicht verschaft in de gevolgen voor de dagelijkse praktijk. Ook was er te weinig budget voor de invoering van de wet.

Verder concludeerden we dat de invoering van de Wiv 2017 leidt tot een toename van administratieve handelingen waardoor minder tijd overblijft voor het vergaren van inlichtingen in het belang van de nationale veiligheid. Ook kost de invoering van de wet capaciteit van ondersteunende afdelingen als IT en Juridische Zaken. Dit zet ook het ontwikkel- en innovatievermogen en daarmee de toekomstbestendigheid van de I&V-diensten onder druk. Alles overziende, ontbrak het aan een balans tussen ambities enerzijds en de beschikbare tijd, mensen en middelen anderzijds.

In het rapport *Slagkracht AIVD en MIVD* zijn 3 aanbevelingen opgenomen. Wij zijn nagegaan of deze aanbevelingen en de toezeggingen daarop door de ministers van BZK en Defensie zijn opgevolgd en nagekomen. Dit is bij geen van de aanbevelingen en toezeggingen volledig het geval. We bevelen onder meer aan de I&V-diensten in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij de voorbereiding van wetswijzigingen en om altijd en tijdig een uitvoeringstoets uit te voeren waarbij ten minste aandacht wordt besteed aan de effecten van regeldruk (administratieve lasten), de budgettaire consequenties hiervan en de gevolgen voor IT en de bedrijfsvoering. De ministers van BZK en Defensie deden de toezegging dat er een uitvoeringstoets plaatsvindt op de wetswijziging die voortvloeit uit het rapport van de Evaluatiecommissie Wiv 2017. Dit rapport is op 20 januari 2021 gepubliceerd (Commissie Jones-Bos, 2021).

Vertraging wijziging Wiv 2017

Inmiddels blijkt dat het proces om de Wiv 2017 te herzien, is vertraagd. Dit komt onder meer doordat de ministers van BZK en Defensie eind 2021 zijn gestart met de voorbereiding van een tijdelijke wet om de urgente operationele knelpunten die de I&V-diensten in het cyberdomein ervaren op te lossen. Er is volgens de I&V-diensten sprake van een grote dreiging door statelijke actoren met een offensief cyberprogramma gericht op Nederland en Nederlandse belangen. Wij constateren dat de diensten de (operationele) uitvoerbaarheid van de tijdelijke wet in ketentesten hebben getoetst, maar de effecten van regeldruk (administratieve

lasten), de budgettaire consequenties hiervan en de gevolgen voor IT en de bedrijfsvoering van de I&V-diensten zijn nog niet in kaart gebracht. De spoedeisendheid van de tijdelijke wet staat hier mogelijk in de weg.

Vertraging implementatie Wiv 2017

Uit de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen van zowel de minister van BZK als de minister van Defensie blijkt dat de implementatie van de Wiv 2017 een grote en meerjarige inspanning van de I&V-diensten vraagt. In het onderzoek *Slagkracht AIVD en MIVD* hebben wij vastgesteld dat de implementatie van de Wiv 2017 nog niet is afgerond. Hoewel bij de I&V-diensten de implementatie van de Wiv 2017 onveranderd hoog op de agenda staat, constateren wij dat onder meer schaarse capaciteit het zetten van grote stappen verhindert. Uit de beschikbare verantwoordingsinformatie is bovendien geen totaalbeeld over de *Wiv-compliance* af te leiden.

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Defensie is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Defensie. Dit jaar hebben we net als in 2019 en 2020 gekeken naar de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 5.1). Ons oordeel over de beleidsinformatie volgt in § 5.2.

5.1 Informatie over de gereedheid van de krijgsmacht

Net als in 2020 heeft de minister van Defensie in 2021 het proces verbeterd om te rapporteren over de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Deze verbeteringen leiden tot een betrouwbaardere rapportage. In 2021 hebben wij onderzocht in hoeverre de minister onze 3 aanbevelingen van vorig jaar heeft opgevolgd. Dit heeft zij grotendeels gedaan. Voordat wij de opvolging van de aanbevelingen behandelen, leggen wij eerst de rapportagesystematiek bij het Ministerie van Defensie uit en bespreken de algemene ontwikkelingen

Rapportagesystematiek bij het Ministerie van Defensie

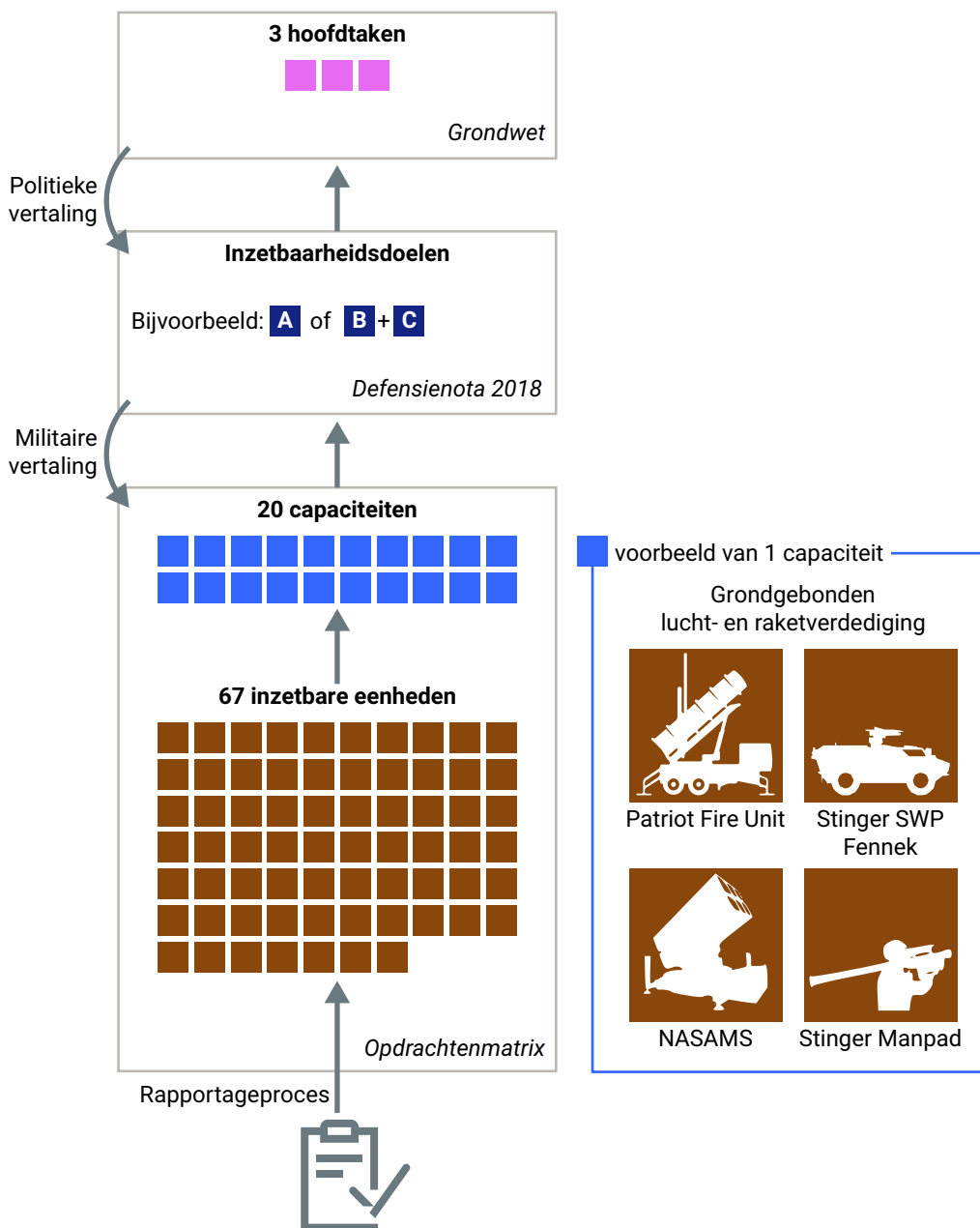
De minister van Defensie vertaalt de grondwettelijke hoofdtaken van de krijgsmacht in:

- inzetbaarheidsdoelen - wat de minister wil kunnen (politieke opdracht);
- capaciteiten en inzetbare eenheden - wat het ministerie hiervoor beschikbaar moet hebben (militaire opdracht).

Dit is weergegeven in figuur 7. De inzetbaarheidsdoelen zijn, in de vorm van pictogrammen, vastgelegd in de Defensienota 2018. Een capaciteit bestaat uit verschillende inzetbare eenheden. Deze zijn uitgewerkt in de zogeheten opdrachtenmatrix. Daarin is te zien hoe de politieke opdracht wordt vertaald in een operationele militaire opdracht voor de krijgsmachtonderdelen.

Figuur 7 Rapportageproces bij het Ministerie van Defensie

De opdrachtenmatrix operationaliseert de inzetbaarheidsdoelen



De minister van Defensie verantwoordt zich tweemaal per jaar over de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Dit doet zij in de inzetbaarheidsrapportage. Die verschijnt op Prinsjesdag, bij de begroting, en op Verantwoordingsdag bij het

jaarverslag dat naar het parlement gaat. De inzetbaarheidsrapportage bestaat uit een openbare brief en een vertrouwelijke bijlage. Deze vertrouwelijke bijlage bestaat weer uit 2 delen: een tekstueel deel dat vertrouwelijke informatie over de gereedheid van de krijgsmacht bevat en de opdrachtenmatrix, in tabelvorm, die ingaat op de status van de capaciteiten en inzetbare eenheden.³ De betrouwbaarheid van de informatie in de inzetbaarheidsrapportage is afhankelijk van de kwaliteit van het interne rapportageproces bij het ministerie. Dit rapportageproces hebben wij onderzocht.

Operationele gereedheid bestaat uit 3 indicatoren: personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid. De commandanten ontvangen via het digitale dashboard operationele gereedheid de cijfers van hun eigen eenheid. Daarna geven zij voor het interne rapportageproces hun zogenoemde appreciatie (beoordeling) over de operationele gereedheid van hun eenheid. De appreciatie van een commandant is altijd leidend.

Dashboard leidt tot betrouwbaardere rapportage

In 2021 heeft het Ministerie van Defensie voor het interne rapportageproces het eerdergenoemde digitale dashboard operationele gereedheid in gebruik genomen. Dit dashboard heeft het handmatige rapportageproces vervangen. Dankzij de introductie van het dashboard is de rapportage over de operationele gereedheid in 2021 transparanter dan in 2020. Ook is de vertaalslag van inzetbare eenheden naar capaciteiten dankzij het dashboard goed te volgen. Het project waar de ontwikkeling van het dashboard onder valt, wordt naar verwachting eind 2024 afgerond. Dit betekent dat nog niet alles goed werkt. In 2021 is de zogeheten broninformatie, de cijfers die de commandanten via het dashboard ontvangen, nog onvolledig. In de volgende paragraaf gaan wij hierop in.

Blijvende aandacht nodig voor broninformatie

De cijfers in het dashboard zijn in 2021 onvolledig, omdat de minister van Defensie nog bezig is met de ontwikkeling van zogeheten basisprofielen. In deze basisprofielen staan specifieke eisen voor de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid, op het niveau van de inzetbare eenheden. Wij vinden het positief dat de definities van de 3 indicatoren er straks in opzet hetzelfde uitzien doordat de minister basisprofielen laat ontwikkelen. Dat maakt de beleidsinformatie betrouwbaarder. De minister volgt hiermee een aanbeveling in ons onderzoek van vorig jaar *deels* op. Deels, omdat een ander deel van de aanbeveling was dat de uniforme definities in alle lagen van de organisatie moesten worden gebruikt. Het is van belang dat er coördinatie is binnen en tussen de krijgsmachtonderdelen om de uniformiteit van de basisprofielen en de onderliggende definities te bewaken. Dit is nu onvoldoende het geval.

Inzetbaarheidsrapportage verbeterd

De minister van Defensie heeft onze aanbeveling uit 2020 overgenomen en een nieuwe verbeterde opzet voor de inzetbaarheidsrapportage aan het parlement in gebruik genomen. Hierin is een nieuwe kleurstelling doorgevoerd. Daardoor is nu duidelijker of een capaciteit voldoet aan de vereisten voor de 3 hoofdtaken. Aanvullend hierop maakt de kleurstelling duidelijk of een eenheid is ingezet of stand-by heeft gestaan.

De minister van Defensie heeft het parlement geïnformeerd over de herziening van de opdrachtenmatrix (Defensie 2021a). De opdrachtenmatrix geeft de status van de capaciteiten en de inzetbare eenheden weer. In de nieuwe opdrachtenmatrix is het budget leidend voor de gereedstelling van de krijgsmacht. Een nadeel van de nieuwe opdrachtenmatrix is dat onduidelijk is geworden hoe de capaciteiten en eenheden zich verhouden tot de inzetbaarheidsdoelen uit de Defensienota 2018 (zie ook figuur 7).

Inzetbepalende voorraden in inzetbaarheidsrapportage

Vorig jaar schreven wij dat de minister van Defensie meer aandacht moest besteden aan zogeheten inzetbepalende voorraden. Hiermee bedoelen wij onder meer voorraden munitie, brandstof en geneeskundige verbruiksartikelen. Deze zaken zijn cruciaal voor de inzet van de krijgsmacht. Maar de staat van deze voorraden werd tot vorig jaar niet meegenomen in het totaaloordeel over de operationele gereedheid. Daarom hebben wij hiervoor vorig jaar een aanbeveling gedaan.

De minister van Defensie is in 2021 met onze aanbeveling aan de slag gegaan. In de inzetbaarheidsrapportage is half 2021 een passage opgenomen over de inzetbepalende voorraden. Tijdens ons onderzoek bleek dat het mogelijk is om deze passage te voorzien van een (cijfermatige) onderbouwing. Dit is in de inzetbaarheidsrapportage bij het *Jaarverslag 2021* gebeurd en dat vinden wij positief.

Conclusies en aanbevelingen

De minister van Defensie boekt vooruitgang. Haar inspanningen in 2021 hebben geleid tot een beter rapportageproces. De implementatie van verbeteringen kost echter tijd. Volgens de planning wordt dit project in december 2024 afgerond. Omdat de broninformatie in 2021 onvolledig was, beoordelen wij de totstandkoming van de gereedheidsinformatie net als in de 2 voorgaande jaren als een aandachtspunt.

De minister heeft onze aanbevelingen van vorig jaar grotendeels opgevolgd. De aanbevelingen van toen komen daarom niet in dezelfde vorm terug. Wij bevelen nu het volgende aan:

- 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.
- Maak inzichtelijk hoe de capaciteiten in de nieuwe opdrachtenmatrix zich verhouden tot de inzetbaarheidsdoelen in de (nieuwe) Defensienota.

Daarbij is het van belang dat de minister van Defensie de aandacht voor het rapportageproces vasthoudt.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Defensie is betrouwbaar tot stand gekomen met uitzondering van de volledigheid van de broninformatie over de gereedheid van de krijgsmacht. De beleidsinformatie is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

In § 5.1 doen we aanbevelingen om de totstandkoming van de gereedheidsinformatie verder te verbeteren.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 26 april 2022 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 2021. Defensie gaat een nieuwe fase in waarin veel verbeteringen al zijn opgestart. De onderzoeken van de Rekenkamer zijn daarin een gewaardeerde bijdrage. In deze kabinetsperiode wordt daar op voortgebouwd.

De Rekenkamer schetst twee conclusies die ik herken en erken. U constateert hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering en benoemt dat meer geld ook vraagt om keuzes. Defensie houdt bij het formuleren van maatregelen oog voor aspecten als eenvoud in de bedrijfsvoering en verminderen van regeldruk. In de Defensienota 2022 zal Defensie haar beleidsvoornemens aankondigen die ook raken aan de door u onderzochte dossiers. Ik neem de meeste van uw aanbevelingen over.

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

Inkoopbeheer

Defensie houdt de interne controle binnen de inkooppunten tegen het licht en verbetert deze waar nodig, in lijn met de aanbeveling van de Rekenkamer en ADR.

De ADR en de Rekenkamer oordelen verschillend over de rechtmatigheid van inkoopdossiers. Defensie herkent zich niet geheel in de oordeelsvorming van uw Rekenkamer over de rechtmatigheid van inkoop en aanbesteden in de verantwoordingsonderzoeken voor HX en HK. Ik merk in het bijzonder op dat de Rekenkamer de onder de civiele aanbestedingsregelgeving (Aanbestedingswet) gevormde jurisprudentie onverkort toepast op aanbestedingen onder de Aanbestedingswet op Defensie en Veiligheidsgebied (ADV). De ADV en de daaraan ten grondslag liggende Europese Richtlijn 2009/81 zijn vastgesteld om beter aan te sluiten op de specifieke behoeften en kenmerken van de markt voor militair of gevoelig materieel en/of diensten. Bij het vooralsnog ontbreken van specifieke jurisprudentie daarover, is het de vraag of de interpretatie van de Rekenkamer bij het aanbesteden van militair of gevoelig materieel en/of diensten ook onverkort door de rechter wordt gevolgd, bijvoorbeeld ten aanzien van de ruimte die de ADV biedt voor uitzonderingen of uitzonderingsprocedures zoals inkopen via het inkoopagentschap van de NAVO.

Munitiebeheer

Op het gebied van munitie- en materieelbeheer zijn het afgelopen jaar door Defensie veel verbeteringen in gang gezet. Het aanvullende onderzoek van de Rekenkamer heeft enkele oorzaken van de onvolkomenheid verduidelijkt, Defensie heeft hier opvolging aan gegeven. De aanbeveling om één eindverantwoordelijke te benoemen voor verbeteracties van het gehele munitiedomein is door Defensie ingevuld conform het besturingsmodel, zoals ook in mijn bestuurlijke reactie van vorig jaar aangegeven. Om dat te versterken is een driehoeksoverleg onder voorzitterschap van CDS opgestart met de verantwoordelijken voor beleid, uitvoering en aansturing van uitvoering. Voor het toezicht op functioneren van beheersmaatregelen versterken we de interne beheersing en de uitvoering binnen de staande organisatie. Defensie blijft invulling geven aan de aanbevelingen aangaande personeel, administratieve last en grijze voorraad.

Vastgoedbeheer

Defensie staat voor een grote opgave met betrekking tot het vastgoed. Het Defensiepersoneel werkt nog vaak in gebouwen die onvoldoende de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht ondersteunen en in slechte staat zijn. In 2021 is een interne verkenning naar het concentreren, het verduurzamen en het vernieuwen (CVV) van vastgoed gestart, mede om de vastgoedportefeuille en het beschikbare budget

in balans te brengen. Ik deel uw constatering dat deze opgave veel tijd, geld en inspanningen vergt. Tevens is het vastgoedbeheer aangepast in opzet en bestaan. De werking wordt met name zichtbaar bij de implementatie van het nieuwe strategische vastgoedplan, dat naar verwachting in 2022 aan de TK wordt aangeboden en dat vervolgens de komende jaren zijn beslag krijgt. Integraal inzicht in de staat van het vastgoed is mogelijk met interim-systemen. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft een volwaardig onderhoudsmanagementsysteem (OMS) aanbesteed en de implementatie daarvan biedt sneller en efficiënter inzicht.

Aandachtspunten

Verplichtingenbeheer

Defensie geeft invulling aan de regie op verbetering van het verplichtingenbeheer. In afstemming met de control- en inkoopketen wordt een handreiking verplichtingen opgesteld en worden werkinstructies geactualiseerd. Defensie neemt daarnaast maatregelen om overschrijdingen van verplichtingenbudgetten te voorkomen.

Subsidieverlening- en vaststelling

De aanbevelingen zijn reeds onderdeel van het reguliere proces. Verbetering en verzakelijking zijn inherent onderdeel van onze werkwijze en komen terug in de periodieke evaluaties. Hierbij merken we op dat de ADR in haar controle naar rechtmatigheid van subsidies geen bijzonderheden heeft aangetroffen. Daarmee herkennen wij ons niet geheel in de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van subsidies door de Rekenkamer.

Inzetbaarheidsrapportage/Beleidsresultaten

Het verheugt mij dat de Rekenkamer verbeteringen herkent en erkent. Ik ben van mening dat Defensie met het verbeterde rapportageproces open en transparant is over de staat van de krijgsmacht. Tevens is informatie herleidbaar. Dit neemt niet weg dat we de aandacht voor verdere verbetering van het rapportageproces continueren. De aanbeveling over verbetering van de kwaliteit van de broninformatie past binnen het lopende project en neem ik ter harte. Het eenduidiger relateren van capaciteiten en eenheden uit de herziene opdrachtenmatrix aan de hoofdtaken van Defensie past in ons streven naar meer transparantie.

I&V-diensten

De diensten zullen in de nabije toekomst gefaseerd versterkt worden. De door u genoemde uitvoeringstoets, waarbij ook de toezichthouders zijn betrokken, wordt toegepast op het concept wetsvoorstel tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma. De invoering van de tijdelijke wet

heeft spoed, maar dit mag niet ten koste gaan van het zorgvuldig in kaart brengen van de uitvoeringseffecten.

Tot slot

Net als de Rekenkamer erkent, betreffen deze onderwerpen veelal langdurige trajecten die pas over jaren volledig zijn afgerond. Ik blijf graag met u in gesprek over de invulling van de rol van de Rekenkamer tijdens dit proces.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zien dat de minister het eens is met onze conclusie over de hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering. De minister onderschrijft echter niet alle oordelen en daaruit volgende aanbevelingen. Waar dit het geval is, gaan we hieronder op in.

Onvolkomenheid inkoopbeheer

De Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV) sluit meer aan bij de specifieke kenmerken van de markt voor militair of gevoelig materieel en/of diensten. Dat neemt niet weg dat het doel hetzelfde is als de Aanbestedingswet 2012: doelmatige inkoop door open concurrentie. Dat betekent dat het volgen van gebruikelijke procedures bij aanbestedingen zoals een gemotiveerde leverancierskeuze, voorkomen van inkopen buiten het contract, voorkomen van splitsing van opdrachten, een goed contractenregister, spendanalyses, escalatieprocedures, interne controle belangrijke onderdelen van de te volgen procedure zijn en blijven (zie § 4.4.1). Doordat de procedures niet zijn gevolgd en de motivering voor het gebruik van uitzonderingsbepalingen ontbreekt, is een relatief hoog bedrag van deze verplichtingen en uitgaven naar ons oordeel onrechtmatig of onzeker. Wij toetsen aan de geldende wet- en regelgeving en maken daarbij ook gebruik van jurisprudentie.

Aandachtspunt subsidiebeheer

Er lijkt sprake te zijn van een misverstand met betrekking tot de onderscheiden rol van de ADR en de Algemene Rekenkamer. De minister verwijst voor de rechtmatigheidsbeoordeling van de subsidies naar de controle van de ADR. Het is echter aan de Algemene Rekenkamer om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van verplichtingen en uitgaven. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de werkzaamheden van de ADR, maar dat neemt niet weg dat wij eigen risico gerichte controles dienen uit te voeren op financiële transacties. Indien dat leidt tot andere conclusies, dan communiceren we dat met de ADR. Voor zover dit nog niet tijdens het onderzoek heeft kunnen plaatsvinden, doen wij dit na afloop van ons onderzoek met het doel deze verschillen in de toekomst te voorkomen. Ook voor de controle van de subsidies

zullen wij bij de ADR aangeven welke controles wij verwachten om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen. In § 4.4.2 hebben wij inhoudelijk toegelicht waar er tekortkomingen zijn in het subsidiebeheer.

Ernstige onvolkomenheid vastgoedbeheer

De minister benadrukt in haar reactie in algemene zin dat zij herkent en erkent dat meer geld ook vraagt om keuzes. Ten overvloede wijzen wij erop dat het vastgoedbeheer hier geen uitzondering op is. Dat vergt onder meer een concreet en gedetailleerd plan met meer budget, en keuzes welk vastgoed zij wil behouden en welk vastgoed zij wil afstoten.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2021

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 2021* van het Ministerie van Defensie.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

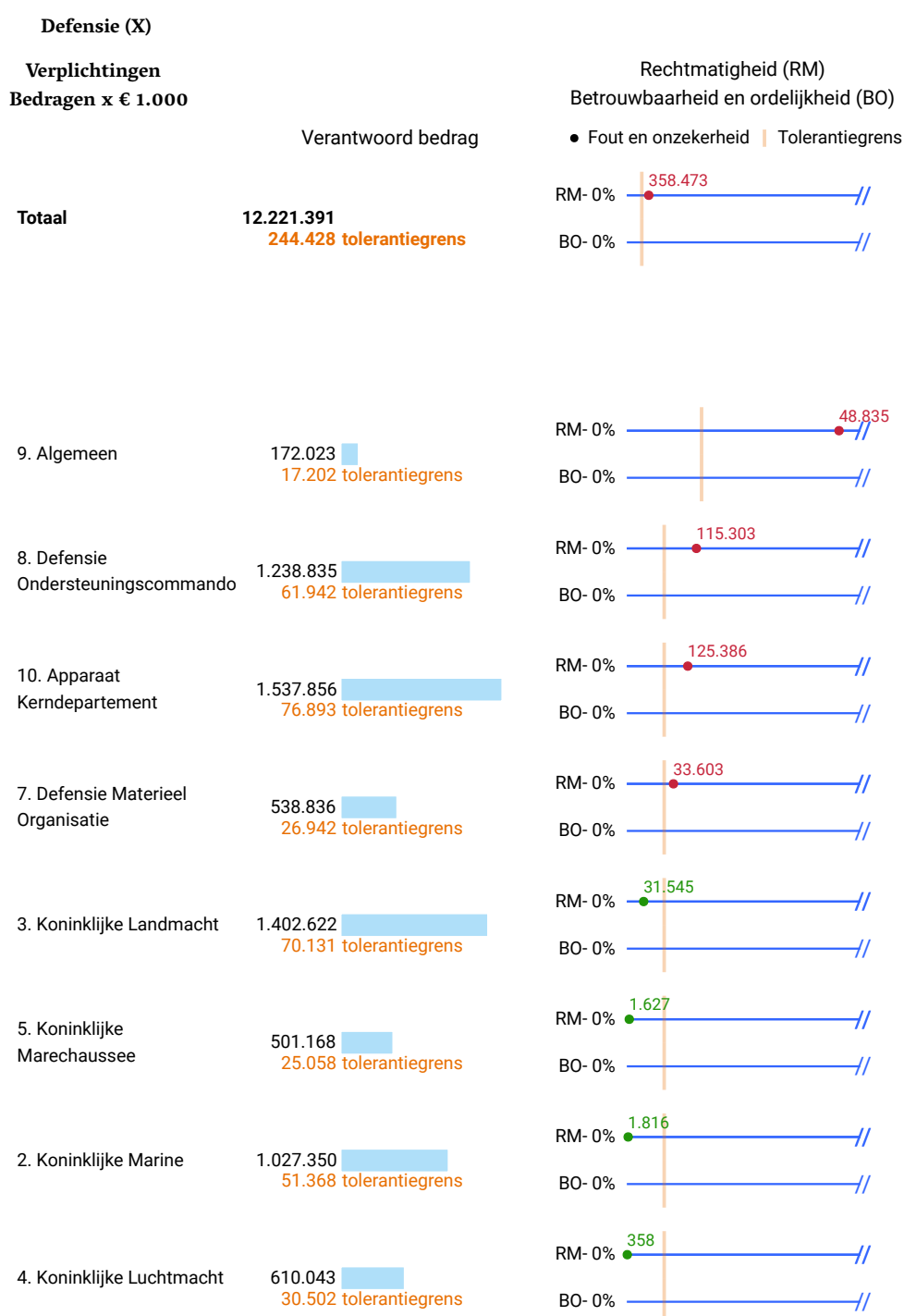
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic bevat ons oordeel 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 geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Defensie (X)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)

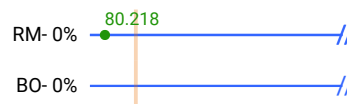
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens

Totaal

12.261.336

245.227 tolerantiegrens



8. Defensie

Ondersteuningscommando

1.272.579

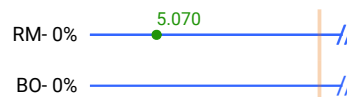
63.629 tolerantiegrens



9. Algemeen

174.575

17.458 tolerantiegrens



2. Koninklijke Marine

844.252

42.213 tolerantiegrens



3. Koninklijke Landmacht

1.374.071

68.704 tolerantiegrens



5. Koninklijke
Marechaussee

510.002

25.500 tolerantiegrens



7. Defensie Materieel
Organisatie

577.661

28.883 tolerantiegrens



4. Koninklijke Luchtmacht

716.371

35.819 tolerantiegrens



10. Apparaat
Kerndepartement

1.564.323

78.216 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 de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de 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 onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 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 (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. 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 (art. 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 opmaken van het jaarverslag (art. 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 (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs 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 ISSAIs 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, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden 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 (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

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

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

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

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer⁴, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

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

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

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

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

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

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de 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 beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

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

Commissie Jones-Bos (2021). *Rapport Evaluatie 2020 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017*. Den Haag: eigen beheer.

Defensie (2021). *Begroting 2022 Ministerie van Defensie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 X, nr. 2.

Defensie (2021a). *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, beantwoording vraag 44*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 X, nr. 9.

Defensie (2021b). *Brief van de minister van Defensie bij de inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2021*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 919, nr. 82.

Tweede Kamer (2022). *Situatie in de Oekraïne, motie van het lid Sjoerdsma c.s.*, vergaderjaar 2021-2022, 36 045, nr. 4.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 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 2021* van het Ministerie van Defensie verminderd met de uitgaven op artikel 13 Bijdrage aan Defensiematerieelbegrotingsfonds. Bij dit bedrag van € 7.054 miljoen zijn vervolgens de uitgaven van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (€ 4.607 miljoen) opgeteld. In totaal zijn de uitgaven aan defensie daardoor € 11.661 miljoen.
- 2 In het ambtelijk hoor en wederhoor heeft het Ministerie van Defensie niet vermeld dat in de conceptnota van bevindingen een verplichting onjuist was toegerekend aan begrotingsartikel 10 Apparaat Kerndepartement in plaats van het juiste begrotingsartikel 8 Defensie Ondersteuningscommando. Correctie van deze onjuistheid leidt ertoe dat op begrotingsartikel 10 geen fouten en onzekerheden zijn in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen. In paragraaf 3.2 en bijlage 1 van dit rapport is deze onjuistheid gecorrigeerd nadat het concept-rapport is aangeboden aan de minister van Defensie voor bestuurlijk wederhoor.
- 3 Ons oordeel over het vertrouwelijke deel van de inzetbaarheidsrapportage hebben wij opgenomen in een afzonderlijke (vertrouwelijke) bijlage bij dit rapport.
- 4 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (rapport *Aandacht voor algoritmes*, januari 2021).

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 10 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022