

Ministerie van Defensie (X) en Defensiematerieel- begrotingsfonds (K)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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 en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Defensie en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). In voorgaande jaren waren dit 2 separate rapporten. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 8

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 8

2.2 Feiten en cijfers ministerie en fonds | 10

3. Beleidsresultaten | 19

3.1 Informatie over de gereedheid van de krijgsmacht | 19

3.2 Realisatie NAVO-norm van 2% onduidelijk in Jaarverslag 2024 Defensie | 22

3.3 Beleidsevaluaties | 23

3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 25

3.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 28

4. Bedrijfsvoering | 29

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 29

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 30

4.3 Onvolkomenheden | 31

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 48

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 52

5. Financiële informatie | 54

5.1 Oordeel over de financiële informatie | 55

5.2 Toelichting financiële oordelen | 56

5.3 Specifieke bevindingen bij de verantwoording | 57

6. Onze oordelen over het Defensiematerieelbegrotingsfonds | 60

6.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 60

6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 60

6.3 Financiële informatie | 61

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 63

7.1 Reactie minister van Defensie | 63

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 66

Bijlagen | 69

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Defensie
en het DMF 2024 | 69

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 72

Bijlage 3 Literatuur | 77

Bijlage 4 Begrippenlijst | 79

Bijlage 5 Eindnoten | 82

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Defensie waren in 2024 de uitgaven € 20,1 miljard, de ontvangsten € 463 miljoen, en de verplichtingen € 31,0 miljard.

Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten 2% van het bruto binnenlands product (bbp) uitgeven aan Defensie. In 2024 voldeed Nederland met 1,79% niet aan deze NAVO-norm. Nederland ligt met een investeringsquote van 26,7% wel boven de NAVO-richtlijn voor defensie-investeringen van 20%. Mede door de elkaar snel opvolgende geopolitieke ontwikkelingen, is de druk op de minister van Defensie groot. De eerste hoofdtaak van Defensie, het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten, wordt belangrijker. De noodzaak om de operationele gereedheid van de krijgsmacht te verbeteren neemt daardoor toe. Een aantal hardnekkige problemen belemmert echter de inzetbaarheid van de krijgsmacht. Achterliggende oorzaak is dat de bedrijfsvoering van het ministerie van Defensie niet op orde is. Die is namelijk cruciaal om de hoofdtaken van Defensie goed te kunnen uitvoeren.

Veel inspanningen geleverd maar in de praktijk onvoldoende resultaat

De minister van Defensie heeft te maken met langdurige problemen in de bedrijfsvoering. Omdat de eerste hoofdtaak van Defensie belangrijker is geworden, heeft de minister terecht prioriteit gegeven aan het oplossen van de bedrijfsvoeringsproblemen die raken aan de operationele gereedheid van Defensie, zoals de beveiliging van militaire objecten. Dit heeft in 2024 niet geleid tot concrete verbeteringen: uit defensietesten blijkt dat belangrijke militaire objecten onvoldoende beveiligd zijn en dat het beveiligingsbewustzijn onder defensiemedewerkers nog ernstig tekort schiet. Ook uit ons onderzoek uit november 2024 naar het *Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN)* bleek dat de fysieke toegang tot het netwerk op Defensie-locaties onvoldoende beveiligd is. In 2024 zagen wij wel vooruitgang op verschillende meerjarig bestaande onvolkomenheden, zoals bij het inkoopbeheer. Hier zien wij dat alleen de *key control* interne controle nog moet worden geïmplementeerd. Er worden minder fouten gemaakt in het inkoopproces. Het is zaak dat de minister zich nog meer inspent om de onvolkomenheden op te lossen, waarbij het op orde brengen van de beveiliging van de militaire objecten topprioriteit heeft.

Bezwaar beveiliging militaire objecten

De beveiliging van de militaire objecten was voor het derde opeenvolgende jaar niet op orde. Dit was voor de Algemene Rekenkamer reden om op 2 april 2025 bezwaar te maken. Dit is een uitzonderlijke escalatieprocedure binnen de Comptabiliteitswet. Wij vroegen de minister om het geplande plan van aanpak af te ronden, concrete maatregelen te treffen op korte termijn en om een gedegen onderzoeksplan om de werking in de praktijk te testen. Op 30 april 2025 ontvingen we van de minister zijn reactie op het bezwaar. Het verbeterplan en de kortetermijnmaatregelen voldoen aan de door ons gestelde eisen. Wij zullen de uitvoering van het verbeterplan en de resultaten van de praktijktesten aandachtig volgen in ons verantwoordingsonderzoek over 2025.

Alleen met goede sturing en beheersing kan minister de onvolkomenheden oplossen

Net als vorig jaar constateren we dat de beheersing van het materieelbeheer niet op orde is. Er is onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van de inrichting en monitoring van de bedrijfsvoering bij de Defensieonderdelen. Het beheer van munitie en cryptografiemiddelen en het

inventarisatieproces moeten juist absoluut op orde zijn. In het belang van de slagkracht van de krijgsmacht is immers nodig om te weten welk materieel er is, waar het is, maar ook in welke staat het zich bevindt en of het dus gereed is. Zonder deze processen kan Defensie niet de beloofde slagkracht leveren

en kan de minister de onvolkomenheden niet oplossen. Alhoewel er stappen zijn gezet, is bijvoorbeeld het munitiebeheer in 2024 te weinig verbeterd. Wij blijven aandacht vragen voor goede sturing vanuit de minister om de belangrijkste onvolkomenheden op te lossen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Defensie



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.¹

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Onvolkomenheden bij ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden		2021	2022	2023	2024	
1.	Inkoop	✗	✗	✗	✗	▶
2.	Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	
3.	Vastgoedbeheer	✗	✗	✗	✗	▶
4.	IT-beheer/autorisatiemanagement	✗	✗	✗	✗	
5.	Beveiliging militaire objecten		✗	✗	✗	
6.	Cryptobeheer		✗	✗	✗	▶
7.	Inventarisatie		✗	✗	✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Onze oordelen over het DMF
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

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

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

De minister van Defensie is daarbij verantwoordelijk voor (het beheer van) het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Vanuit het DMF worden investeringen in en instandhoudingskosten van het materieel, de infrastructuur en IT-middelen gefinancierd.

Hiermee is het voor de minister mogelijk de investeringen in groot materieel langjarig te budgetteren. Het biedt ook de mogelijkheid om geld dat niet kan worden uitgegeven door te schuiven naar latere jaren.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

De focus van de Nederlandse krijgsmacht verschuift naar hoofdtak 1: het beschermen van het eigen en bondgenootschappelijke gebied en de voorbereiding daarop. Daarnaast ondersteunt de krijgsmacht, onder hoofdtak 3, civiele autoriteiten tijdens rampen en crises. Om deze inspanningen te ondersteunen zijn de defensie-uitgaven aanzienlijk verhoogd, van € 15,3 miljard in 2023 naar € 20,1 miljard in 2024. Dat is een stijging van 31% in een jaar (zie § 2.2). Met het verhoogde budget heeft Defensie nieuwe capaciteiten toegevoegd en is oud materiaal vervangen of gemoderniseerd (Defensie, 2025a), zo is er geïnvesteerd in luchtverdediging. Binnen de NAVO is

afgesproken dat lidstaten ten minste 2% van hun bbp aan defensie besteden. In 2024 voldeed Nederland met 1,79% niet aan de NAVO-norm. De investeringsquote drukt de defensie-investeringen uit in een percentage van de totale defensie-uitgaven (zie § 2.2). De NAVO hanteert een richtlijn van minimaal 20% voor de investeringsquote. De Nederlandse investeringen liggen in 2024 met 26,7% boven deze NAVO-richtlijn.

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

In de Factsheet Brede Welvaart 2024 is één indicator specifiek voor Defensie

	Trend (2017-2024)	Positie Nederland
 Vrede, justitie en sterke publieke diensten		

Vertrouwen in het leger

67,6% van de bevolking van 15+ heeft (heel veel of tamelijk veel) vertrouwen in 2024	-	-
---	---	---

Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn (2017-2024). De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen. Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

In de Factsheets Brede Welvaart is er één indicator specifiek voor Defensie opgenomen: *Vertrouwen in het leger*. In 2024 had 67,6% van de bevolking van 15 jaar en ouder heel veel of tamelijk veel vertrouwen in het leger (CBS, 2025). Meer informatie over de Factsheets Brede Welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie en fonds

Het ministerie van Defensie heeft in 2024 in totaal € 20.072 miljoen uitgegeven. Dit is inclusief de uitgaven gedaan vanuit het DMF (€ 7.606 miljoen). Dit is 3,2% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor een totaal van € 31.017 miljoen. Hiervan is € 17.814 miljoen aangegaan vanuit het DMF. De ontvangsten van het ministerie en het DMF bedroegen een totaal van € 463 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

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

	2022	2023	2024
Verplichtingen	13.050	15.931	13.203
Uitgaven	12.846	15.122	12.467
Ontvangsten	181	223	315
Fte's*	67.500	70.059	74.333

Tabel 2 Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in miljoenen €

	2022	2023	2024
Verplichtingen	6.394	8.837	17.814
Uitgaven	4.954	5.614	7.606
Ontvangsten	5.606	5.657	148

Tabel 3 Defensie-uitgaven uitgesplitst in Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K), in miljoenen €

	2022	2023	2024
Totale uitgaven X	12.846	15.122	12.467
Waarvan bijdrage K	4.870	5.466	0
Totale uitgaven X (excl. bijdrage aan K)	7.976	9.656	12.467
Totale uitgaven K	4.954	5.614	7.606
Totale defensie-uitgaven (excl. bijdrage X aan K)	12.930	15.270	20.073

Uitgavenpatroon ministerie van Defensie en het DMF

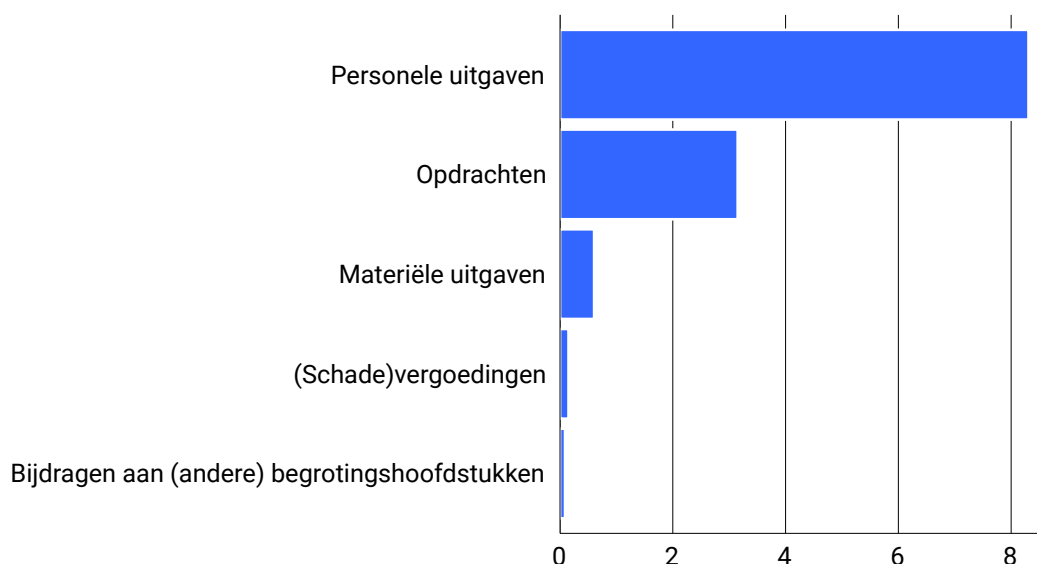
Zoals blijkt uit figuur 1 gaat in 2024 het grootste gedeelte van het budget, € 8,3 miljard, naar personele kosten zoals salarissen, pensioenen en medische kosten (67%). Daarnaast is er ongeveer € 3,2 miljard (25%) gegaan naar inzet (opdrachten). De totale uitgaven voor begrotingshoofdstuk Defensie (X) over 2024 zijn met ruim € 2,6 miljard afgenomen ten opzichte van 2023 (zie tabel 1). De verplichtingen zijn ook afgenomen met ruim € 2,7 miljard. Dit komt door een wijziging in de systematiek van bekostiging van het DMF. Tot de Prinsjesdagbegroting 2024 werd het DMF bekostigd door een bijdrage vanuit de begroting van het ministerie van Defensie (Artikel 13). Gedurende 2024 is dit gewijzigd, nu wordt het budget direct vanaf het ministerie van Financiën toegekend aan het DMF. Hierdoor doet het ministerie van Defensie dus geen uitgaven meer aan het DMF en dalen de uitgaven (dit geldt ook voor de verplichtingen). In tabel 3 hebben wij de uitgaven van Defensie en DMF uitgesplitst. In 2024 waren de totale defensie-uitgaven € 20,1 miljard.

Figuur 1 *Uitgaven ministerie van Defensie (X) in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)*

Van de begroting van Defensie gaat het meeste geld naar personele uitgaven

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Via het DMF heeft de minister van Defensie in 2024 diverse investeringen en instandhoudingen van materieel bekostigd. Bij de uitvoering van projecten heeft de minister in 2024 € 7,6 miljard uitgegeven (zie tabel 2). Dat is bijna € 2,0 miljard meer dan in 2023 maar € 3,3 miljard minder dan voor 2024 was begroot (€ 10,9 miljard). Dit heeft onder andere te maken met de krapte op de defensiemarkt, waardoor levertijden langer zijn.

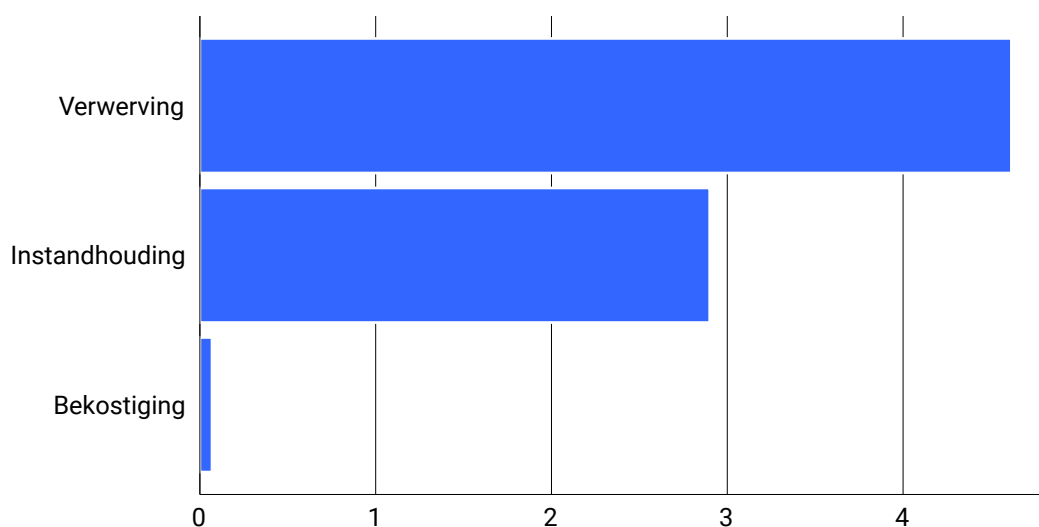
Dit leidt tot vertragingen van uitgaven. Dit bedrag van € 3,3 miljard is doorgeschoven naar latere jaren en blijft beschikbaar in het DMF voor toekomstige uitgaven.

Figuur 2 *Uitgaven DMF (K) in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)*

Van de begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds gaat het meeste geld naar verwerving

In miljarden €

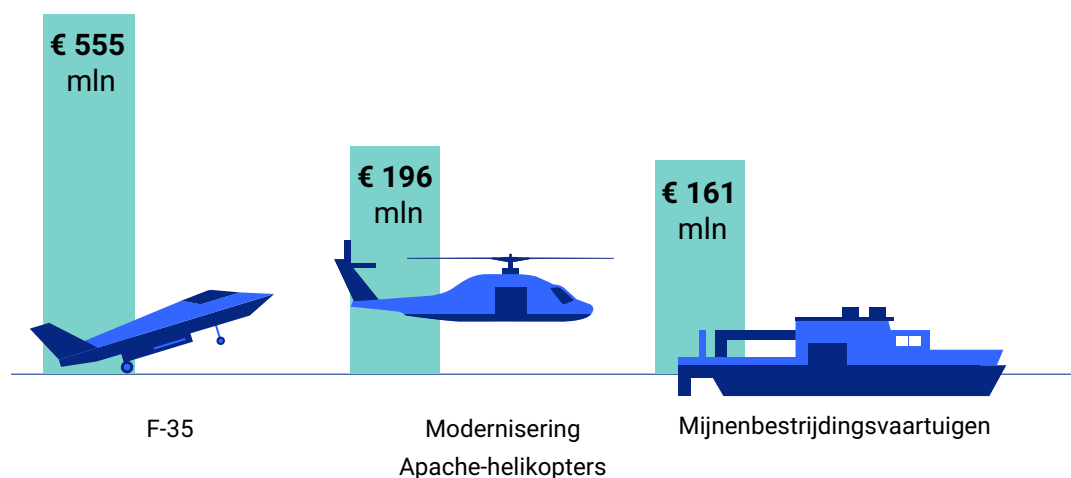
■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Van de totale uitgaven via het DMF is € 4,6 miljard (60%) besteed aan de verwerving van nieuw materieel en aan andere projecten (zie figuur 2 hierboven). Figuur 3 geeft de top 3 van investeringen in defensiematerieel weer.

Figuur 3 *Top 3 investeringen defensiematerieel in miljoenen €*

Defensie investeerde in 2024 veel geld in nieuw materieel



Meer verplichtingen dan oorspronkelijk begroot

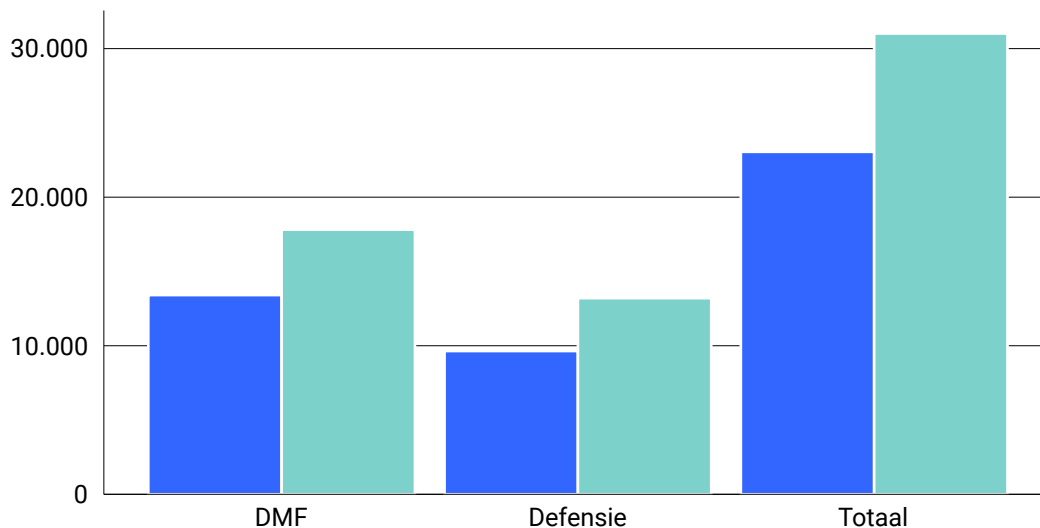
We constateren dat de minister van Defensie meer verplichtingen is aangegaan dan voor 2024 waren begroot. Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waaraan de minister zich (juridisch) heeft verbonden. In totaal is het ministerie voor € 31,0 miljard aan verplichtingen aangegaan. Voor het DMF was er € 13,6 miljard aan verplichtingen begroot en dit is Defensie dit jaar met ruim € 4 miljard voorbijgestreefd. Ook het ministerie zelf is meer verplichtingen aangegaan dan begroot (zie figuur 4).

Figuur 4 Verplichtingen Defensie en DMF in 2024 in miljoenen €

Realisatie verplichtingen DMF en Defensie hoger dan oorspronkelijk begroot

Verplichtingen in miljoenen €

■ begroot ■ gerealiseerd



De realisatie van de verplichtingen uit het DMF in 2024 is zelfs verdubbeld ten opzichte van 2023, van € 8,8 miljard naar € 17,8 miljard. Redenen hiervoor zijn onder meer de contractondertekeningen van aangegane verplichtingen van materieel, zoals de onderzeeboten. Figuur 5 laat een top 3 zien van de aangegane verplichtingen in 2024.

Figuur 5 Top 3 aangegane verplichtingen

Defensie ging in 2024 de grootste verplichtingen aan voor nieuw materieel



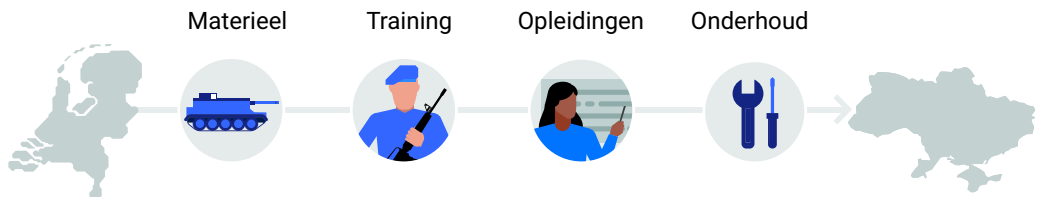
Verder spelen ook dit jaar hogere prijzen en langere levertijden als gevolg van de wereldwijd toegenomen vraag binnen de defensie-industrie een rol. Hierdoor vallen betalingen hoger uit of schuiven ze door naar 2025. De minister van Defensie probeert dit te voorkomen door extra investeringen te programmeren in een begrotingsperiode – zogenoemde overprogrammering – van maximaal 30%.

Steun aan Oekraïne voor € 10,4 miljard

De minister van Defensie heeft de afgelopen jaren in totaal voor €10,4 miljard cumulatief ondersteuning geleverd aan Oekraïne in de vorm van materiële steun, training, opleidingen en onderhoud (zie figuur 6). Defensie heeft het materieel zowel commercieel aangekocht als geleverd uit eigen voorraad. In 2024 is er daarnaast in toenemende mate financieel bijgedragen aan internationale samenwerkingsovereenkomsten die beogen de materiële gereedheid van Oekraïne te ondersteunen. Hiermee draagt Defensie ook indirect bij aan het aanschaffen van materieel voor Oekraïne.

Figuur 6 Ondersteuning ministerie van Defensie aan Oekraïne vanaf 2022

Sinds 2022 is er voor ten minste € 10,4 miljard aan militaire steun voor Oekraïne gereserveerd



€ 10,4 miljard

totale steun per 28 november 2024*

€ 5,0 miljard	€ 1,4 miljard	€ 4 miljard	?
Geleverd	Verplicht, nog niet geleverd	Toegezegd, nog te leveren	Onbekend (bijv. personeelskosten niet apart geregistreerd)

*De Algemene Rekenkamer heeft deze getallen van het ministerie niet gecontroleerd

Personeelsbestand in 2024 met 6,1% toegenomen

De realisatiecijfers van het personeelsbestand in 2024 laten een stijging (6,1%) zien ten opzichte van 2023: de instroom van militair personeel is gestegen en de uitstroom is gedaald. Het personeelsbestand van Defensie laat een stijging zien van 70.059 op 1 januari 2024 naar 74.333 fte op 1 januari 2025 (+ 4.274 fte). Het burgerpersoneel laat de grootste stijging zien met 2.293 fte. Dit wordt deels veroorzaakt doordat

burgerpersoneel soms tijdelijk wordt ingezet op arbeidsplaatsen voor beroepsmilitairen. Het aantal militair personeel en reservisten is met 1.317 fte en 664 fte toegenomen. Ondanks deze stijging blijven er tekorten, met name bij specifieke categorieën militair personeel; technisch, medisch en IT-personeel.

Nederland voldoet niet aan NAVO-norm van 2%

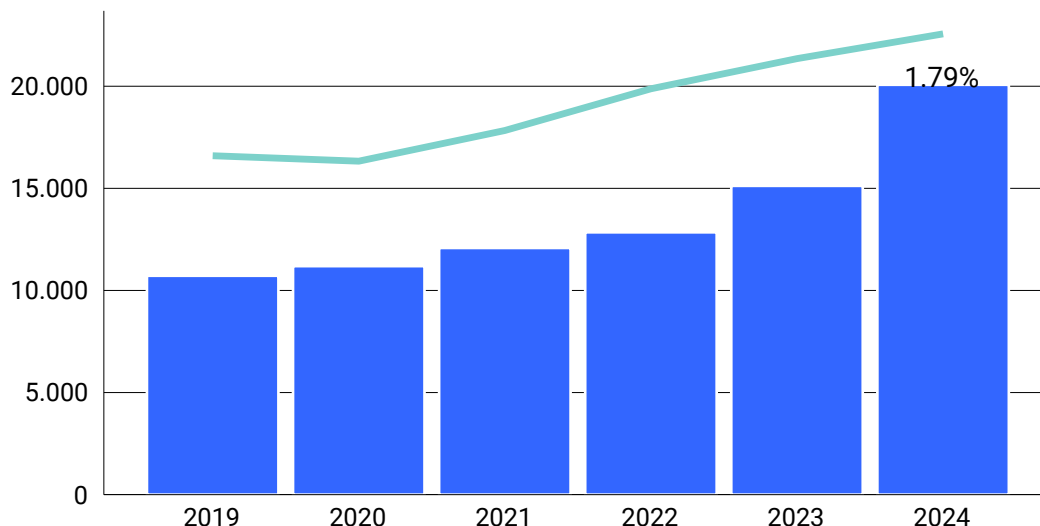
Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten 2% van het bruto binnenlands product (bbp) uitgeven aan Defensie. In 2024 gaf Nederland € 20,1 miljard uit aan Defensie op een bbp van € 1.128 miljard², wat resulteert in een percentage van 1,79%.³ De uitgaven van Defensie waar dit percentage op is gebaseerd, is inclusief de uitgaven gedaan voor Oekraïne van € 2,5 miljard in 2024. Dat het percentage van 1,79% lager uitvalt dan de 2,06% die was begroot komt doordat er in 2024 € 3,3 miljard minder is uitgegeven dan begroot. De verplichtingen zijn weliswaar stevig verhoogd maar dit heeft zich nog niet vertaald naar uitgaven. Daarbij viel de recente raming van het bbp hoger uit. Nederland voldoet in 2024 dus niet aan de NAVO-norm maar er is wel sprake van een stijging ten opzichte van de realisatie van 1,50% uit 2023 (zie figuur 7).

Figuur 7 Ontwikkeling defensie-uitgaven 2019-2024 (in € miljoenen en in % van het bbp)⁴

Defensie voldoet niet aan 2% NAVO-norm in 2024

Gerealiseerde uitgaven in miljoenen €

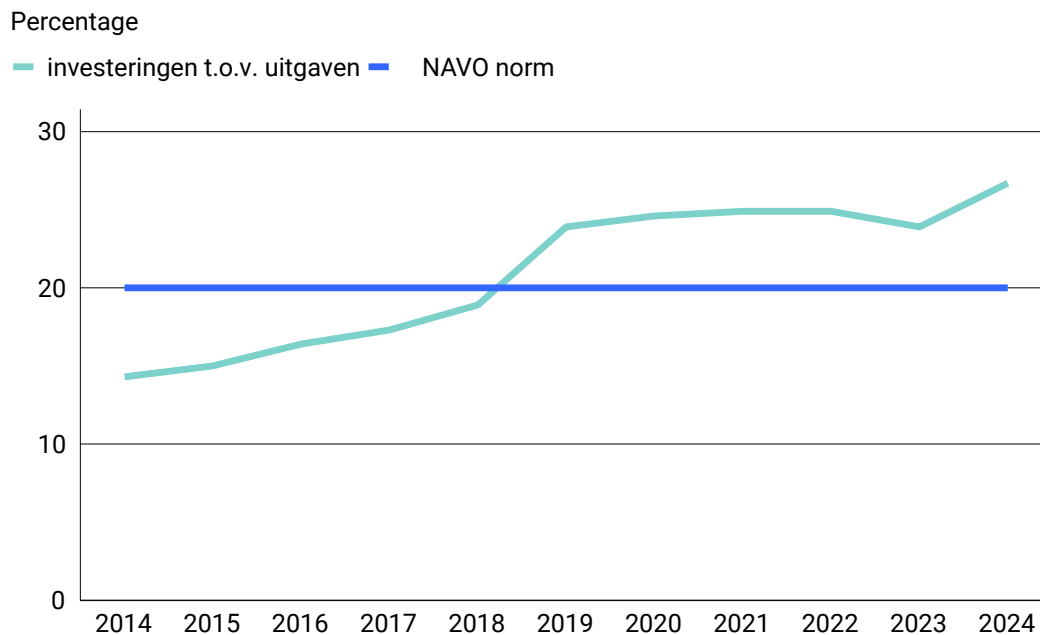
■ Uitgaven — NAVO-norm (uitgaven/bbp)



De investeringsquote drukt de defensie-investeringen uit in een percentage van de totale defensie-uitgaven. De NAVO hanteert een richtlijn van minimaal 20% voor de investeringsquote. De Nederlandse investeringen liggen met 26,7% in 2024 boven deze NAVO-richtlijn (zie figuur 8).

Figuur 8 Ontwikkeling defensie-investeringen 2014-2024

Nederland voldoet aan de NAVO-investeringsquote



Gereedheid van de krijgsmacht onder druk

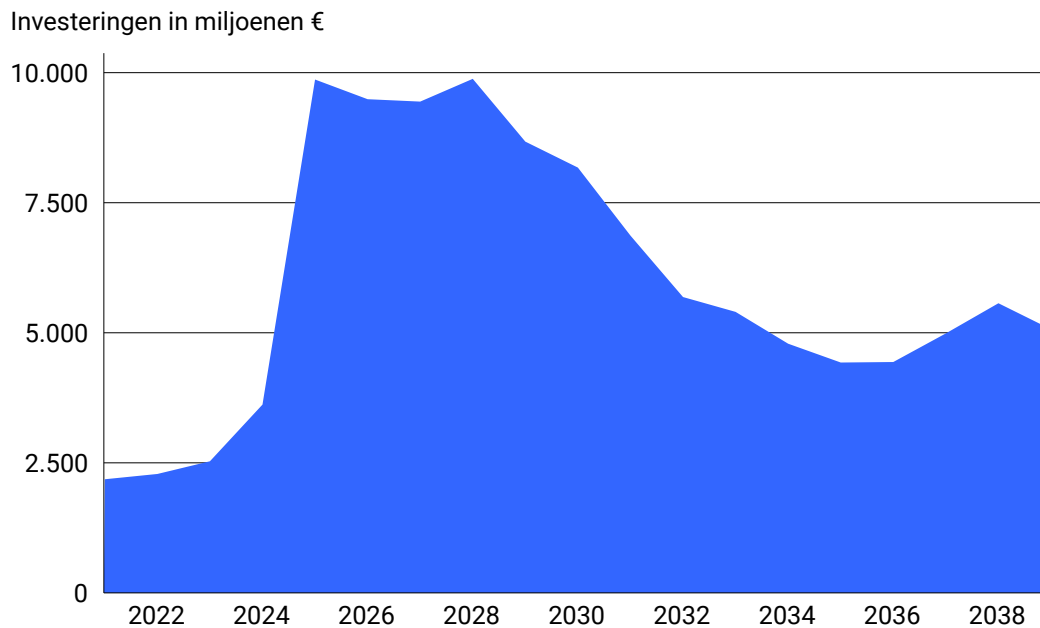
De operationele gereedheid is een maatstaf om aan te geven of de eenheden van de krijgsmacht klaar zijn voor de taken waarvoor zij zijn ingericht. De operationele gereedheid bestaat uit de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid. De minister van Defensie meldt in het jaarverslag dat er sprake is van een lichte daling in de operationele gereedheid. Dit komt door een te lage personele en materiële gereedheid van een aantal specifieke eenheden. Hierdoor komt ook de geoefendheid onder druk te staan omdat de eenheden niet voldoende op niveau kunnen trainen. Daarnaast blijven uitdagingen als tekorten in technisch personeel, gebrek aan kritische reserveonderdelen, vertraging in onderhoud en infrastructurele beperkingen bestaan, wat groei in de operationele gereedheid lastig maakt (Defensie, 2025b).

Defensie gaat grote investeringen aan in de komende jaren

Het ministerie van Defensie zit aan het begin van een periode van grote investeringen in wapensystemen, zoals figuur 9 laat zien. In het overzicht staan de investeringsuitgaven voor de 26 grootste wapensystemen van de krijgsmacht, plus een 27^{ste} restgroep van overige investeringen in verschillende wapensystemen of aan wapensystemen gerelateerde investeringen. Uit veiligheidsoverwegingen hebben wij ervoor gekozen de investeringen niet per wapensysteem weer te geven.

Figuur 9 Investerings in wapensystemen 2021-2039 (in € miljoenen)

Hoge investeringen in wapensystemen de komende jaren



68% van de Defensiematerieelprojecten lopen uit in de planning

Het Defensieprojectenoverzicht (DPO) geeft alle investerings- en instandhoudingsprojecten weer met een projectbudget van meer dan € 50 miljoen. Het DPO wordt jaarlijks geactualiseerd en op Verantwoordingsdag met het jaarverslag van het DMF aangeboden aan het parlement. Op Prinsjesdag wordt er een Afwijkingsrapportage bij het DPO aangeboden aan het parlement met daarin een overzicht van alle materieel en wapensysteemgebonden IT-projecten die opvallend afwijken van het op Verantwoordingsdag aangeboden DPO.

Per project licht de minister de belangrijkste ontwikkelingen uit het afgelopen jaar toe en wordt ingegaan op hoe de huidige projectplanning zich verhoudt tot de initiële planning. Eerdere afwijkingen op product, doorlooptijd of budget staan in de DPO's uit voorgaande jaren.

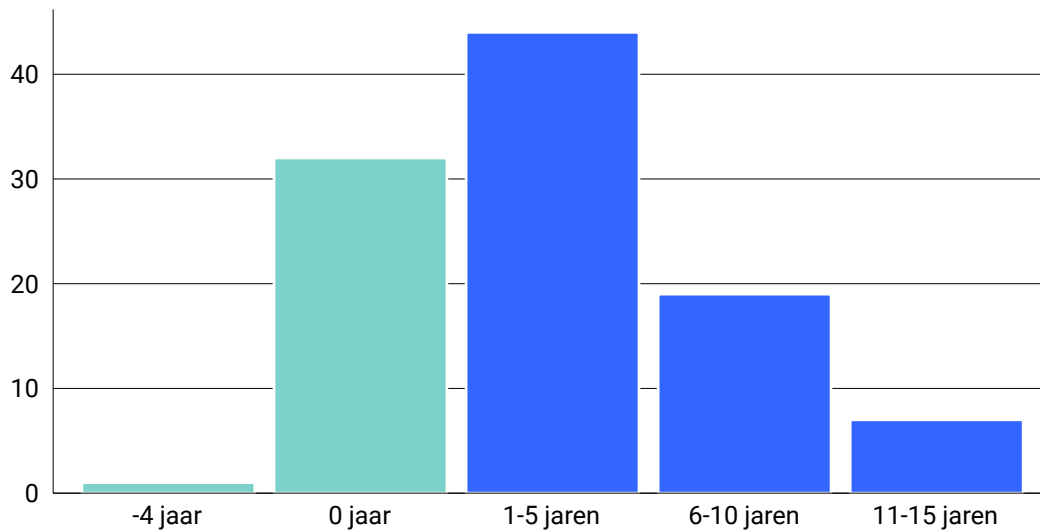
Het DPO 2024, inclusief de afwijkingsrapportage, telt 103 projecten. Wij constateren dat 33 van de 103 projecten (32%) volgens planning of eerder dan gepland afgerond zullen zijn (zie figuur 10). 70 van de 103 projecten (68%) lopen uit in de tijd ten opzichte van de initiële planning. Van deze 70 projecten lopen 44 projecten tussen de 1 tot 5 jaar uit, 19 projecten 6-10 jaar uit en 7 projecten langer dan 10 jaar uit.

Figuur 10 Ontwikkeling looptijd 103 defensiematerieelprojecten ten opzichte van de planning

68% van de projecten loopt uit planning

Aantal projecten

■ achter op planning ■ volgens planning of eerder



Het uitlopen van de 70 projecten ten opzichte van de initiële planning kan verschillende redenen hebben. Wij hebben gekeken naar informatie zoals opgenomen in het DPO uit 2024 en niet naar de redenen van de aanpassing in de projectplanning. Deze redenen zijn eerder door de minister met het parlement gedeeld in het DPO uit het jaar waarin de aanpassing zich voordeed.

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de gereedheid van de krijgsmacht. In § 3.2 gaan we in op de NAVO-norm. In § 3.3 beschrijven we de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van Defensie. Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 3.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Defensie in § 3.5.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Informatie over de gereedheid van de krijgsmacht

In de verantwoordingsonderzoeken 2019, 2020 en 2021 constateerden wij een aandachtspunt voor de manier waarop de gereedheidsinformatie bij de krijgsmacht tot stand kwam. Dit aandachtspunt kwam voor het jaar 2022 te vervallen, omdat de minister van Defensie voldoende verbeteringen had doorgevoerd. Het kost tijd om de totstandkoming van de gereedheidsinformatie structureel te verbeteren. In dit onderzoek blikken we terug op de ontwikkelingen en verbeteringen die de minister op dit vlak heeft doorgevoerd.

Rapportagesystematiek: doorgaan op ingeslagen weg

De minister van Defensie verantwoordt zich over de operationele gereedheid van de krijgsmacht in de inzetbaarheidsrapportage. Tot 2022 bestond deze rapportage aan de Tweede Kamer nog uit een openbare brief van de minister, een vertrouwelijke bijlage en de opdrachtenmatrix. Sinds 2023 stuurt de minister de inzetbaarheidsrapportage in de vorm van een deels vertrouwelijke bijlage bij de Stand van Defensie naar de Tweede Kamer. De Stand van Defensie verschijnt 2 keer per jaar: op Verantwoordingsdag bij het jaarverslag (mei) en op Prinsjesdag bij de begroting (september).

De minister van Defensie vertaalt de grondwettelijke hoofdtaken van de krijgsmacht in capaciteiten en inzetbare eenheden. Die staan in de opdrachtenmatrix die het parlement vertrouwelijk ontvangt. In deze opdrachtenmatrix geeft de minister aan wat de krijgsmacht beschikbaar moet hebben om de 3 hoofdtaken te kunnen uitvoeren (militaire opdracht).

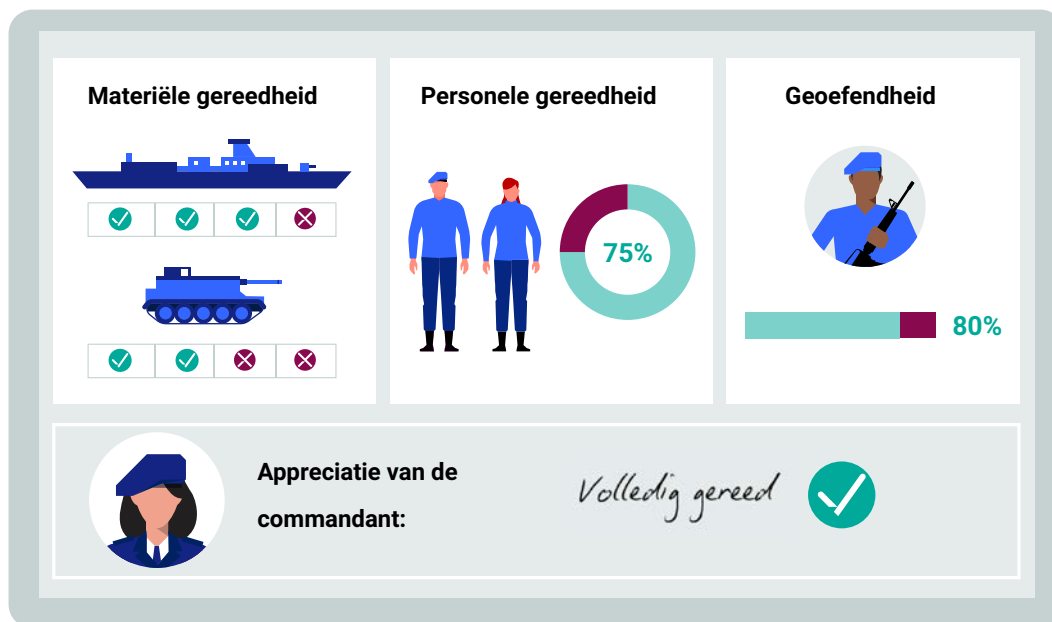
De betrouwbaarheid van de informatie in de inzetbaarheidsrapportage is afhankelijk van de kwaliteit van het interne rapportageproces bij het ministerie. Wij onderzoeken de kwaliteit van dit rapportageproces en niet inhoudelijk de stand van de operationele gereedheid van de krijgsmacht.

De commandanten ontvangen via het zogeheten digitale dashboard operationele gereedheid (DDOG) de cijfers van hun eigen eenheid. Operationele gereedheid bestaat uit 3 indicatoren: personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid. De Defensieonderdelen stellen voor deze 3 indicatoren criteria op die nodig zijn om als eenheid operationeel gereed te zijn. Het gaat om minimale eisen, inclusief zogeheten knock-outcriteria, oftewel een onbetwistbare eis voor de operationele gereedheid van een eenheid. Deze set minimale eisen wordt verwerkt in zogeheten basisprofielen. De basisprofielen leiden tot een kleurcodering (groen of rood) van de brondata die automatisch worden gegenereerd in het DDOG. Informatie wordt dus geautomatiseerd ingelezen in het DDOG, vanuit Defensiebronsystemen zoals Peoplesoft voor de personele gereedheid, en SAP voor de materiële gereedheid. Dit wordt ook wel de fact-based informatie genoemd. Bij deze fact-based informatie geven de commandanten voor het interne rapportageproces hun zogenoemde appreciatie (kwalitatieve beoordeling) over de operationele gereedheid van hun eenheid. In figuur 11 geven wij een schematisch overzicht van het DDOG.

Figuur 11 Schematisch overzicht DDOG

Het DDOG laat zien wat de operationele gereedheid van een eenheid is

Fictieve cijfers / versimpelde weergave



De appreciatie is leidend,
omdat cijfers niet het hele
verhaal vertellen

De Defensieonderdelen geven aan bezig te zijn met het vullen of actualiseren van de profielen en de basisprofielen zijn daarmee in ontwikkeling. Wel is er voortgang geboekt op dit terrein ten opzichte van ons laatste onderzoek naar de gereedheidsinformatie in 2023. Updates zullen structureel nodig blijven.

Conclusie

In 2024 hebben wij onderzocht in hoeverre de minister van Defensie aan de slag is gegaan met het verbeteren van de gereedheidsinformatie. We concluderen dat er verschillende verbeteringen zijn doorgevoerd in het rapportageproces. Defensie is doorgegaan met het doorvoeren van aanpassingen in het DDOG: er zijn meer functionaliteiten beschikbaar en meer ingevulde basisprofielen. De appreciatie van de commandanten bij de kleuring blijft essentieel. We raden de minister van Defensie nadrukkelijk aan om de aandacht voor het rapportageproces onverminderd vast te houden en door te gaan op de ingeslagen weg.

3.2 Realisatie NAVO-norm van 2% onduidelijk in Jaarverslag 2024 Defensie⁵

De NAVO-norm van 2% is een beslissing die in 2014 is genomen door alle regeringsleiders van de NAVO-lidstaten. Deze norm heeft als doel om de lasten evenredig en naar draagkracht te verdelen. Om deze reden worden de defensie-uitgaven uitgedrukt als percentage van het bbp. Daarbij is het een gegeven dat het bbp (jaarlijks) wijzigt. Deze belangrijke indicator is de afgelopen jaren veel besproken in het politiek en maatschappelijk debat. Als gevolg hiervan heeft de Tweede Kamer ingestemd met een initiatiefwetsvoorstel om dit percentage wettelijk te verankeren in een Wet financiële defensieverplichtingen.

De minister van Defensie heeft in de begroting 2024 een doelstelling voor deze indicator opgenomen van 2,06% (inclusief de uitgaven voor Oekraïne). Wij vinden het belangrijk dat de minister in het jaarverslag transparant verantwoordt over de doelstellingen die opgenomen zijn in de begroting. Dit heeft het parlement namelijk nodig om zijn budgetrecht goed te kunnen uitvoeren. Op verzoek van de Algemene Rekenkamer heeft de minister op 16 april 2025 besloten het jaarverslag aan te passen en de realisatie van de NAVO-norm alsnog op te nemen. In deze fase van het verantwoordingsproces zijn aanpassingen ongebruikelijk.

De realisatie van de NAVO-norm van 2% over 2024 is 1,79% (inclusief de uitgaven voor Oekraïne). Qua berekening is dit percentage consistent met eerdere jaarverslagen. In het definitieve jaarverslag heeft de minister op pagina 12 in figuur 3 naast 1,79% ook andere percentages opgenomen. Een daarvan betreft de berekeningswijze van de NAVO en die komt uit op 2,06% voor 2024. Deze berekeningswijze wijkt af omdat zij niet uitgaat van de daadwerkelijke realisatiecijfers maar van de begrote defensie-uitgaven. Bovendien rekent de NAVO met het bbp uit 2021 in plaats van met het bbp uit 2024. Het door elkaar gebruiken van verschillende berekeningswijzen, percentages en jaartallen is niet consistent. Voor het parlement is het niet duidelijk wat in 2024 de daadwerkelijke stand van zaken was ten aanzien van de norm. Door het benoemen van verschillende berekeningswijzen en percentages in het jaarverslag van Defensie is het voor het parlement niet duidelijk in welke mate de NAVO-norm is behaald.

Wij roepen de minister van Defensie op om bij eventuele veranderingen van norm, berekeningswijze en het gebruik ervan, deze af te stemmen met het parlement en vervolgens consistent toe te passen. Een jaarverslag is een belangrijk document in het maatschappelijk verkeer en het is zaak dat het parlement duidelijk en consistent wordt geïnformeerd.

3.3 Beleidsevaluaties

3.3.1 Strategische Evaluatie Agenda

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van Defensie is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) en van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) (Algemene Rekenkamer, 2025a en 2025b).

De begroting van het ministerie van Defensie is ingedeeld op krijgsmachtonderdelen en niet op beleidsthema's, zoals bij veel andere ministeries het geval is. Bij het ministerie van Defensie is de indeling van de SEA gelijk aan de indeling van de Defensienota en de Beleidsagenda uit de begroting:

1. Koers voor versterking
2. Gevechtskracht⁶
3. Mensen
4. Materieel
5. Randvoorwaarden (voor groei en taakuitvoering).

Eerder hebben wij de SEA van het ministerie van Defensie beoordeeld (Algemene Rekenkamer, 2024a). We concludeerden toen onder andere:

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek niet inzichtelijk

De SEA is erop gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Hoewel de thema's de grootste geldstromen binnen het ministerie van Defensie betreffen, maakt de minister niet inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt. De thema's lopen namelijk door de begrotingsartikelen heen. Het thema 'randvoorwaarden' raakt bijvoorbeeld aan alle krijgsmachtonderdelen, maar de minister heeft dit niet op het niveau van de begrotingsartikelen uitgewerkt.

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten

De thema's in de SEA passen bij de opgave waar het ministerie van Defensie voor staat. De geplande periodieke rapportages (syntheseonderzoeken) voor deze thema's zijn belangrijk voor de Tweede Kamer. In december 2024 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de SEA bij Defensie (Defensie, 2024a). Het thema 'Mensen' wordt opgedeeld in twee subthema's: veiligheid en personeelsbeleid. Het eerste subthema (veiligheid) gaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat Defensie voert ter verbetering van de sociale en fysieke veiligheid en integriteit op de werkvloer. Dit staat gepland voor 2025. Over het personeelsbeleid, het tweede subthema, wordt op een later moment gerapporteerd. De minister is voornemens om in 2027 een periodieke rapportage te sturen over het personeelsbeleid. Gelet op de versterking van de krijgsmacht, die tegelijkertijd kampt met personeelsuitdagingen, achten wij deze rapportages van bijzonder belang voor de Tweede Kamer.

3.3.2 Evalueren aanschaf Defensiematerieel

Defensie voert ook evaluaties uit van materieelprojecten. Vorig jaar hebben wij de E-fase van het Defensie Materieel Proces (DMP) onderzocht (Algemene Rekenkamer, 2024b). Het DMP bestaat uit 5 fases, waarvan de E-fase, de evaluatiefase, de laatste is. In deze fase voert Defensie een eindevaluatie uit, waarover gerapporteerd wordt aan het parlement.

Defensie Materieel Proces (DMP)

Het DMP is het proces dat Defensie doorloopt bij materieel-, vastgoed- en IT-projecten van meer dan € 50 miljoen. Het schrijft onder meer voor hoe de minister en de Tweede Kamer moeten worden geïnformeerd. Het DMP kent 5 fasen. Dat zijn achtereenvolgens de behoeftestellingsfase (A-fase), de onderzoeksfase (B-fase), de vervolgonderzoeksfase (C-fase, alleen van toepassing als een product niet kant en klaar te koop is maar nog moet worden ontwikkeld) en de verwervingsvoorbereidingsfase (D-fase). Bij grote en complexe projecten wordt een evaluatie (E-fase) uitgevoerd. Bij elke DMP-fase hoort een brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer.

Wij constateerden dat deze E-fase vaak niet wordt uitgevoerd en dat er 4 projecten zijn die vallen onder de Regeling Grote Projecten (RGP), waarvoor dus een E-fase uitgevoerd zal moeten worden. Dit gaat om de projecten Verwerving F-35, Vervanging Onderzeeboten, Pantservoertuigen (Boxer) en GrIT (Grensverleggende IT). In de RGP is vastgelegd waaraan de rapportage moet voldoen.

Wij bevalen de minister van Defensie dan ook aan om de E-fase voor deze projecten wél uit te voeren en de evaluaties met de Tweede Kamer te delen, conform afspraak. In september 2024 stuurde de staatssecretaris van Defensie de E-brief voor het groot pantserwielvoertuig Boxer, 'het Boxer-project' (Defensie, 2024b). Dat vinden wij positief. De overige 3 projecten waarvoor een E-fase dient te worden uitgevoerd zijn nog niet afgerond: dit betreft Verwerving F-35, Vervanging Onderzeeboten en GrIT (Grensverleggende IT). De E-fase is een belangrijke fase. Door afgeronde materieelprojecten te evalueren kan Defensie lessen trekken die bijdragen aan een betere beheersing van het materieelverwervingsproces. Daarnaast is de E-fase cruciaal voor een goede informatievoorziening aan het parlement. We raden de minister daarom aan om tegen die tijd ook voor de andere 3 materieelprojecten de E-fase te doorlopen.

3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Vizier op de vervanging van de onderzeeboten, deel 2

In mei 2024 publiceerden wij ons onderzoek *Vizier op de vervanging van de onderzeeboten, deel 2; De verwervingsfase doorgelicht* (Algemene Rekenkamer, 2024c). De vervanging van 4 onderzeeboten van de Walrusklasse is een van de grootste projecten van het ministerie van Defensie voor de komende jaren. Het gaat om miljarden euro's. We stelden vast dat het besluit van de minister van Defensie om 4 nieuwe onderzeeboten aan te schaffen bij de Naval Group volgens de regels is verlopen en dat het besluit zorgvuldig is genomen. Daarnaast concludeerden we dat

de minister niet alle kosten over de levensduur, zoals de bewapening en exploitatie inzichtelijk heeft gemaakt. Hierdoor is het totaal benodigde budget hoger.

De minister heeft aangegeven in zijn bestuurlijke reactie en in het commissiedebat dat hij al onze aanbevelingen overneemt.

De kracht en kwetsbaarheid van het digitale krijgsmachtnetwerk NAFIN

In november 2024 publiceerden wij ons onderzoek *De kracht en kwetsbaarheid van het digitale krijgsmachtnetwerk NAFIN* (Algemene Rekenkamer, 2024d). NAFIN laat vitale onderdelen van de rijksoverheid veilig en vertrouwelijk met elkaar communiceren en is technisch goed opgezet. De minister van Defensie heeft maatregelen genomen om de kwetsbaarheden van NAFIN zoveel mogelijk te beperken en de kans op uitval is relatief klein. Op papier is de beveiliging goed geregeld. Desondanks bleek het in de praktijk mogelijk voor onbevoegden om fysiek toegang te krijgen tot beveiligde ruimtes en netwerkkasten. Dit leidde in 2024 tot de conclusie dat Nederland in een zeer gespannen geopolitieke situatie militair gezien onvoldoende alert is op sabotage-risico's door statelijke actoren.

De minister heeft aangegeven in zijn bestuurlijke reactie op ons rapport dat:

- de respons op ongeoorloofde toegang tot het netwerk, het beveiligingsbewustzijn van defensiemedewerkers en het standaard periodiek fysiek testen van de beveiliging van netwerkruimtes onderdeel zijn geworden van de aanpak van het project onvolkomenheid beveiliging militaire objecten (zie § 4.3.6);
- de detectie van ongeoorloofde toegang tot het netwerk en het digitaal testen zijn opgenomen in een monitoringtool. Het IT Operations Center (ITOC), onderdeel van het Commando Materieel en IT (COMMIT), is inmiddels gestart met verbeteringen in de monitoring en digitale bewaking van het NAFIN-netwerk;
- Defensie zal onderzoeken of het netwerk moet worden aangemerkt als vitale infrastructuur. Daarnaast zal Defensie ook een strategische visie voor NAFIN opstellen;
- de interne veiligheidscultuur de blijvende aandacht heeft en er continu naar verbeteringen wordt gezocht.

Focus op schadevergoedingen voor veteranen

Op 11 februari 2025 publiceerden wij ons onderzoek *Focus op schadevergoedingen voor veteranen* (Algemene Rekenkamer, 2025c). Met de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) heeft de minister van Defensie een regeling ingericht om schade van veteranen te vergoeden die het gevolg is van hun uitzending, bijvoorbeeld als de militair een posttraumatische stressstoornis (PTSS) oploopt. In 60% van de gevallen

wordt het streven van de minister van Defensie, om RVS-zaken binnen 2 jaar af te handelen, niet gehaald. Het ministerie van Defensie kampt daarbij met een structureel tekort aan juridisch personeel. Dit gaat volgens de letselschadeadvocaten van het ministerie ten koste van de dienstverlening aan veteranen, bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijk contact. Ook beschikt het ministerie niet over een zaakvolgsysteem dat het bijhouden van RVS-aanvragen ondersteunt. De letselschadejuristen leggen alle stappen in het RVS-traject handmatig vast in mapjes in Windows Verkenner. Dit is foutgevoelig en arbeidsintensief.

De minister heeft enkele toezeggingen gedaan in de bestuurlijke reactie en in antwoorden op Kamervragen (Defensie, 2025c). De minister geeft onder andere het volgende aan:

- Er wordt gewerkt aan de uitbreiding van het team bij Defensie dat zich bezighoudt met letselschade, zodat de zaken sneller kunnen worden afgehandeld.
- Defensie wil het stelsel van uitkeringen en voorzieningen voor veteranen en diensslachtoffers verder verbeteren. Hierover is overleg nodig met de centrales van overheidspersoneel. De conclusies van de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Veteranenombudsman worden volgens de minister meegenomen.
- Er wordt gewerkt aan een ICT-systeem om zaken beter te kunnen volgen.
- De afdeling letselschadeclaims is gestart met het begrijpelijker en persoonlijker communiceren richting veteranen.

De derde hoofdtaak van de krijgsmacht

Op 4 maart 2025 publiceerden wij ons onderzoek *Derde hoofdtaak van de krijgsmacht: ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp* (Algemene Rekenkamer, 2025d). Wij concludeerden onder meer dat de minister van Defensie zeer doeltreffend was in het ondersteunen van civiele autoriteiten. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van blushelikopters, de explosievenopruimingsdienst en de inzet van de krijgsmacht tijdens de wateroverlast in Limburg (2021) en de avondklokrellen (2021).

Nu er meer focus ligt op de eerste hoofdtaak, is het in toenemende mate onzeker of de minister van Defensie de derde hoofdtaak kan uitvoeren in de toekomst. Dit is zorgelijk omdat civiele autoriteiten soms volledig afhankelijk zijn van de krijgsmacht voor rampenbestrijding, rechtshandhaving of humanitaire hulpverlening. Het is voor de nationale veiligheid van levensbelang dat civiel-militaire samenwerking goed functioneert.

De minister moet expliciet maken welke gevolgen de focus op de eerste hoofdtaak heeft voor de mate waarin de derde hoofdtaak in de toekomst kan worden uitgevoerd.

Houd hierbij aandacht voor het belang van de derde hoofdtak voor de nationale veiligheid en in het bijzonder voor de civiele autoriteiten die afhankelijk zijn van de krijgsmacht.

3.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- In de begroting 2024 beschrijft de minister van Defensie in de beleidsagenda de verwachte ontwikkeling van de defensie-uitgaven in relatie tot het behalen van de NAVO-norm van 2% van het bbp. De minister gaf in diezelfde begroting aan dat Nederland in 2024 op 2,06% uit zou komen. De realisatie van de defensie-uitgaven in 2024 bedraagt 1,79% van het bbp. Dit betreft de tot nu toe gebruikelijke Nederlandse berekeningswijze en is inclusief de uitgaven aan militaire steun aan Oekraïne. De minister heeft in de verslaglegging verschillende percentages, jaartallen en berekeningswijzen opgenomen. Dit is niet consistent en deze wijze van informeren van het parlement is niet helder. Wij hebben dit onderwerp in § 3.2 beschreven.
- In het *Jaarverslag 2024* heeft de minister van Defensie in het beleidsverslag een KPI-overzicht opgenomen. Daarin is informatie opgenomen over de stand van zaken omtrent de onvolkomenheden inkoopbeheer en vastgoedbeheer. Die informatie is niet in overeenstemming met de resultaten uit onze onderzoeken. In het overzicht staat dat voor deze onvolkomenheden in 2024 alle aanbevelingen zijn opgevolgd. Wij constateren echter dat er nog tekortkomingen zijn in het inkoop- en vastgoedbeheer en handhaven daarom beide onvolkomenheden.

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

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 2023 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 onvolkomenheden meer in detail (§ 4.3) en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.4). We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Defensie in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Defensie maakt plannen en zet stappen, maar resultaten moeten nog blijken

Door de grotere focus op de eerste hoofdtaak heeft de minister terecht prioriteit gegeven aan het oplossen van de onvolkomenheden die direct raken aan de slagkracht van Defensie, zoals munitiebeheer en de beveiliging van militaire objecten.

We zien echter dat deze prioritering niet direct leidt tot concrete resultaten in de praktijk: in 2024 is op 4 van de 7 onvolkomenheden weinig vooruitgang geboekt. Zo zijn er geen concrete stappen gezet om de problemen in het inventarisatieproces van onder andere militair materieel, wapens, onderdelen en munitie op te lossen. Wel is in 2024 een projectleider aangesteld om de tekortkomingen in het inventarisatieproces op te lossen. Onder diens leiding is een oorzakenanalyse uitgevoerd en is een begin gemaakt met een verbeterplan. De resultaten zullen moeten blijken in 2025.

Bij het munitiebeheer is een projectleider aangesteld, maar is er bijvoorbeeld geen oorzaakanalyse uitgevoerd en blijven concrete verbeterplannen uit. Ook hier blijven de resultaten dus achterwege. Het IT- en autorisatiebeheer is eveneens niet verbeterd. Er lijkt te weinig urgentie voor het op orde brengen van de bedrijfsvoering. Bij het inkoopbeheer zien we, net als vorig jaar, wel verbetering. Er worden minder fouten gemaakt in het inkoopproces. Dit is een positieve ontwikkeling gezien de grote stijging in aankopen. De oplossing van de onvolkomenheid komt hiermee in zicht voor 2025. Ook bij Defensievastgoed zien we dat de stijgende lijn is doorgezet en dat de minister op de goede weg is om de vastgoedproblemen op te lossen.

Weinig voortgang bij het oplossen van beveiligingsproblemen

De beveiliging van militaire objecten en beveiligde communicatie tussen wapensystemen (cryptografiemiddelen) zijn essentieel om de veiligheidsbelangen van Nederland en de NAVO te beschermen en om militaire operaties te kunnen uitvoeren. Het risico bestaat dat buitenstaanders fysiek en digitaal toegang kunnen krijgen tot militaire objecten, geheime communicatie of zelfs de aansturing van wapensystemen. Waar we bij de beveiliging van cryptografiemiddelen vooruitgang zien, geldt dit niet voor de beveiliging van militaire objecten zoals eind 2024 onder meer bleek uit door Defensie uitgevoerde praktijktesten. De minister benoemt het oplossen van deze onvolkomenheid als prioriteit, maar de geboekte resultaten zijn in de praktijk onder de maat. We vinden dit gebrek aan vooruitgang in combinatie met de huidige veiligheidssituatie onacceptabel. Daarom hebben we op 2 april 2025 bezwaar aangetekend en kwalificeren we de beveiliging van militaire objecten als een ernstige onvolkomenheid.

Gebrekkige sturing en beheersing hindert aanpak onvolkomenheden

Sinds 2021 werkt Defensie met een nieuw besturingsmodel. In dit model is de Commandant der Strijdkrachten (CDS) – namens de minister van Defensie – verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering bij de Defensieonderdelen. Ook in 2024 was de invoering van dit nieuwe besturingsmodel niet klaar. Er bestaan onduidelijkheden over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op de bedrijfsvoering. Dat komt onder andere omdat niet alle interne regelgeving is geactualiseerd. We concluderen dat dit de voortgang hindert bij het oplossen van onvolkomenheden, zoals bij het munitiebeheer en het inventarisatieproces.

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 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 7 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2021	2022	2023	2024	
1. Inkoop	✗	✗	✗	✗	►
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	
3. Vastgoedbeheer	✗	✗	✗	✗	►
4. IT-beheer/autorisatiemanagement	✗	✗	✗	✗	
5. Beveiliging militaire objecten		✗	✗	✗	
6. Cryptobeheer		✗	✗	✗	►
7. Inventarisatie		✗	✗	✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

► De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Onvolkomenheid inkoopbeheer: interne controle is sluitstuk voor oplossing

Een goed inkoopbeheer is cruciaal voor het functioneren van de krijgsmacht. Met defensie-inkopen is veel geld gemoeid aangezien in 2024 circa € 12 miljard aan inkopen is uitgegeven. Tevens gelden er veel regels die moeten worden nageleefd. De huidige geopolitieke ontwikkelingen vragen van het ministerie van Defensie een inkoopstrategie die naast de verhouding prijs-kwaliteit ook rekening houdt met leveringszekerheid en snelheid. Deze ontwikkelingen vragen om flexibiliteit van alle Defensiemedewerkers die betrokken zijn bij de inkopen.

Het inkoopbeheer bij het ministerie van Defensie is sinds 2016 een onvolkomenheid en is ook in 2024 niet volledig opgelost. Dit wijkt af van wat de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf en in het beleidsverslag schrijft. Wij zien wel dat er al veel verbeteringen zijn doorgevoerd in 2024. Het ontbreekt nog aan een periodieke, systematische

risicogerichte en op *key control* geënte monitoring van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inkopen ter ondersteuning van het management (interne controle).⁷ Dit vormt het sluitstuk voor het oplossen van de onvolkomenheid inkoopbeheer. De inpassing van het 'besturingsmodel' Besturen bij Defensie (BBD) in het inkoopdomein vraagt dit jaar ook aandacht. Omdat Defensie nog werkt aan het inrichten van de interne controle handhaven wij de onvolkomenheid.

Aanbestedingsregelgeving - balanceren tussen rechtmatigheid en doelmatigheid

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

Ruimte in aanbestedingswetgeving

De huidige geopolitieke ontwikkelingen maken dat snelheid en leveringszekerheid belangrijk zijn geworden voor Defensie. Wij zien dat de aanbestedingswetgeving mogelijkheden biedt om dit te bewerkstelligen. De Aanbestedingswet 2012 is met name bedoeld voor civiele opdrachten. Omdat bij inkopen van militaire goederen soms ook andere belangen dan prijs-kwaliteitverhouding relevant zijn, is er een aparte wet voor aanbestedingen van militaire en veiligheidsopdrachten. Dat is de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV). Daarnaast biedt artikel 346 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) de mogelijkheid aan lidstaten om (onder voorwaarden) maatregelen te nemen die zij noodzakelijk achten voor de bescherming van de wezenlijke belangen van hun veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal.

Wij zien dat Defensie oog heeft voor verbeteringen in het inkoopproces en het verkorten van de inkoopketen. Een belangrijk doel hierbij is het zo snel mogelijk versterken van de krijgsmacht en het op peil brengen van voorraden. Hiervoor doet Defensie vaak een beroep op de beschikbare uitzonderingsbepalingen.

Wel is het belangrijk dat de motivering van de toepasbaarheid van de uitzonderingsbepaling transparant is vastgelegd. Wij constateren dat Defensie zich ervan bewust is dat bij het toepassen van deze uitzonderingen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur blijven gelden en dat het noodzakelijk is en blijft om verantwoording af te leggen. In de huidige context bevelen wij de minister aan om daar waar mogelijk de ruimte, die de wetgeving biedt, ten volle te benutten.

Ruimte in interne regelgeving en procedures

Naast de aanbestedingswetgeving kent Defensie ook interne regelgeving en procedures. Deze stammen uit de tijd dat de geopolitieke situatie stabiel was en zijn meer gericht op het efficiënt omgaan met de destijds beperkte middelen. De huidige geopolitieke situatie maakt echter dat de prioriteit in het inkoopproces bij levertijden en leveringszekerheid ligt. Daarom schreven wij in ons Verantwoordingsonderzoek 2022 dat de interne bureaucratie en lastendruk tot het minimum moeten worden beperkt. In 2024 heeft de secretaris-generaal opdracht gegeven om interne regelgeving te herzien (en op te ruimen). Wij zien dit als een stap in de goede richting.

Interne controle inkoop noodzakelijk

Defensie heeft de afgelopen jaren interne beheersingsmaatregelen getroffen om de beheersing van het inkoopproces te versterken. Over het algemeen zien wij dat er sprake is van een goede uitvoering van het inkoopbeheer bij het ministerie van Defensie. Wat resteert is het inrichten en uitvoeren van monitoring en interne controle zodat de minister kan vaststellen dat de inkoopprocedures worden nageleefd en hij informatie heeft over waar bijgestuurd moet worden.

Afname fouten of onzekerheden bij niet naleven aanbestedingsregels

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag licht de minister van Defensie de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen in detail toe. De in 2024 geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheden van de inkopen hebben tezamen een omvang van € 361 miljoen. Deze hebben voor € 214 miljoen betrekking op het ministerie van Defensie en voor € 147 miljoen op het DMF. Dit is een afname ten opzichte van 2023. Toen constateerden wij € 455 miljoen aan fouten en onzekerheden in de inkopen (op beide begrotingshoofdstukken samen). Deze afname is mede het gevolg van de verbeteringen in het inkoopbeheer en dat vinden wij positief. In het hoofdstuk over de financiële informatie van dit rapport, gaan wij in § 5.2 nader in op de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen.

In 2024 publiceerden wij ons onderzoek *Vizier op de vervanging van de onderzeeboten, deel 2* (Algemene Rekenkamer, 2024c). We concludeerden dat het proces van de voorlopige gunning van aankoop van nieuwe onderzeeboten zorgvuldig en navolgbaar was doorlopen. Dit leidde niet tot fouten of onzekerheden in 2024.

Conclusie

De minister van Defensie heeft de afgelopen jaren maatregelen getroffen om het inkoopbeheer te verbeteren en opvolging gegeven aan onze eerder gedane aanbevelingen. Interne controle is noodzakelijk en op dit moment onvoldoende ingericht en uitgevoerd. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid inkoopbeheer in 2024. Wij moedigen de minister van Defensie aan om verdere stappen te zetten bij het inrichten en uitvoeren van de interne controle binnen het inkoopproces. Wij verwachten dat de goede trend zich in 2025 voortzet.

Rijksbreed onderzoek naar inkoop

De omvang van de inkopen neemt rijksbreed gezien jaarlijks toe. De afgelopen jaren zijn er veel nieuwe wetten, regels en beleidsambities voor inkoop bijgekomen. Afgelopen jaren zagen wij in de bedrijfsvoering veel fouten bij inkoop. Daarom hebben wij (ook) rijksbreed onderzoek gedaan om inzicht te krijgen in eventuele oorzaken van deze fouten. In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* gaan wij in op de resultaten van ons rijksbrede onderzoek naar inkoop.

Uit ons onderzoek komen diverse oorzaken van tekortkomingen in het inkoopbeheer naar voren:

- de actuele marktsituatie;
- veel regelgeving en doelstellingen;
- versnipperde verantwoordelijkheden;
- de inrichting van het inkoopstelsel;
- de informatievoorziening.

4.3.2 Onvolkomenheid munitiebeheer: onvoldoende voortgang in de praktijk

Sinds 2017 beoordelen wij het munitiebeheer bij het ministerie van Defensie als een onvolkomenheid. Doordat het munitiebeheer niet op orde is loopt het ministerie veiligheidsrisico's. Er kunnen bijvoorbeeld ongelukken plaatsvinden als munitie die over de datum is toch wordt gebruikt. Bovendien kan ontoereikend munitiebeheer het functioneren en presteren van de krijgsmacht voor hoofdtak 1 negatief beïnvloeden. Daarom handhaven we ook over 2024 de onvolkomenheid.

Belang van een adequaat munitiebeheer

Materieelbeheer moet voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en betrouwbaarheid. Munitiebeheer is een onderdeel van het materieelbeheer. Tekortkomingen in het materieelbeheer kunnen financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld bij verlies, diefstal of vermissing) of de continuïteit van de bedrijfsvoering raken.

Bij munitiebeheer kunnen tekortkomingen ook leiden tot:

- onbruikbaarheid van de goederen: munitie kan onbruikbaar worden als deze onjuist wordt opgeslagen;
- het niet tijdig of te weinig bestellen van nieuwe munitie;
- grote risico's voor de veiligheid als munitie over de datum raakt.

Verbeterplan ontoereikend

In 2022 heeft het ministerie van Defensie een plan opgesteld om de tekortkomingen in het munitiebeheer op te lossen. Hierover rapporteerden wij vorig jaar dat wij niet konden vaststellen of de maatregelen in het verbeterplan zouden leiden tot het oplossen van de tekortkomingen in de praktijk. Dit kwam onder andere doordat deelprojecten niet concreet waren uitgewerkt. Het ministerie heeft aangegeven dat het bestaande verbeterplan gaat herzien. Als input hiervoor zal in 2025 een analyse worden uitgevoerd om de oorzaken van de tekortkomingen in beeld te brengen. Omdat wij hiertoe al opriepen in ons verantwoordingsonderzoek 2022 constateren wij een gebrek aan snelheid en urgentie. De onvolkomenheid munitiebeheer bestaat al sinds 2017. Wij hadden in 2024 meer concrete en zichtbare vooruitgang in de praktijk verwacht.

Capaciteitsversterking personeel

Een aantal verbeteringen in het munitiebeheer is in 2024 wel doorgevoerd, zoals het versterken van de personele capaciteit. In 2024 heeft het ministerie van Defensie verschillende openstaande vacatures in het munitiedomein volledig of gedeeltelijk kunnen invullen. Eind 2024 is er een projectleider aangesteld voor het oplossen van de onvolkomenheid munitiebeheer. Die is onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren van de oorzakenanalyse en het aanpassen van het verbeterplan.

Conclusie en aanbevelingen

Wij zien in 2024 onvoldoende voortgang in het verbeteren van het munitiebeheer bij het ministerie van Defensie. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid die reeds sinds 2017 bestaat. Wij bevelen de minister van Defensie aan om in 2025 urgent verder te werken aan het uitvoeren van de aangekondigde oorzakenanalyse. Maar vooral vragen wij de minister om met prioriteit op basis van de oorzakenanalyse concrete acties te ondernemen om het munitiebeheer *in de praktijk* structureel op orde te krijgen. Dit vooral gezien het belang van een adequaat munitiebeheer voor het uitvoeren van hoofdtak 1.

4.3.3 Onvolkomenheid vastgoedbeheer: verbetering zichtbaar

De minister van Defensie heeft in 2023 met de notitie Reikwijdte en Detailniveau Nationaal Programma Ruimte voor Defensie aangegeven meer fysieke ruimte in Nederland nodig te hebben (Defensie, 2023). Dit tezamen met de veranderende geopolitieke omstandigheden en de effecten hiervan op Defensie, zetten het programma Transformatie Vastgoed Defensie onder druk.

Het ministerie van Defensie is de grootste eigenaar van vastgoed in Nederland. De vervangingswaarde van al het Defensievastgoed was eind 2024 ruim € 33 miljard. Dit vastgoed wordt beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), dat valt onder het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).

Het vastgoed is van belang voor een goed functionerende krijgsmacht: een veilige werk- en leefomgeving is essentieel voor de inzetbaarheid van mensen. Ook moeten er goed uitgeruste panden zijn voor opslag van munitie en stalling van materieel. Sinds ons verantwoordingsonderzoek 2018 beoordelen wij de tekortkomingen in het vastgoedbeheer elk jaar als een onvolkomenheid. In 2020 en 2021 zelfs als een ernstige onvolkomenheid.

De minister van Defensie heeft ook in 2024 veel werk verricht om het beheer van de vastgoedportefeuille en het programma Transformatie Vastgoed Defensie naar een volgend, hoger niveau te brengen. Dit programma richt zich vooral op het afstoten van Defensievastgoed. Inmiddels is de geopolitieke situatie echter veranderd en ligt de focus op de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht. Dat heeft tot gevolg dat de behoefte aan vastgoed binnen Defensie juist groter is geworden. Daarom moet Defensie terug naar de tekentafel. Dit betekent een nieuw strategisch vastgoedplan, een versnelling in de vastgoedketen (dus kortere looptijd van planfase naar realisatie van nieuw vastgoed) en de daarbij behorende financiële dekking. Dit heeft een vertragend effect op de realisatiegraad, het hoognodige onderhoud en verbetering van bestaand vastgoed en nieuwbouw. Daarmee constateren wij dat het vastgoedbeheer niet is verbeterd ten opzichte van 2023. We handhaven daarom de onvolkomenheid over 2024.

Behoefte aan Defensievastgoed neemt toe, vastgoedbeheer staat onder druk

De vastgoedbehoefte van Defensie is de komende 5 jaar ongeveer 4 keer groter dan wat de vastgoedketen nu kan verwerken. Om de realisatiegraad te verhogen worden kansrijke maatregelen verder uitgewerkt in een plan van aanpak. Een eerste deeloplossing is industrieel, flexibel en remontabel bouwen om sneller nieuw vastgoed te realiseren.

De focus op hoofdtak 1 heeft ook gevolgen voor de vastgoedketen en -portefeuille. In 2025 moet door de minister van Defensie dan ook een nieuw Strategisch Vastgoedplan (SVP) opgesteld worden. De beoogde oplevering van dit nieuwe SVP is gepland voor het derde kwartaal van 2025. Ook de huidige projectenportefeuille moet herzien worden waarbij de hernieuwde inzichten en keuzes worden verwerkt en de financiële gevolgen hierin worden meegenomen.

Het programma Transformatie Vastgoed Defensie ging uit van een afname van de vraag naar vastgoed. Inmiddels heeft Defensie andere behoeften. De organisatie richt zich op groei. Daardoor neemt ook de vraag naar vastgoed weer toe. De reductie zal kleiner zijn dan waar het programma Transformatie Vastgoed Defensie zich op richtte. Wij zien deze ontwikkelingen als een belangrijk punt van aandacht, zowel op korte als op langere termijn (zie figuur 12).

Figuur 12 *Effect gewijzigde behoeften op Defensievastgoed*

Veranderende behoefte Defensievastgoed: van krimp naar groei



Daarbij verwijzen wij ook naar de bevindingen uit ons onderzoek *Uit het vizier* naar de bezuinigingen op de defensiebegroting in 2011 (Algemene Rekenkamer, 2021). Het langer of opnieuw in gebruik houden van (vaak verouderde) objecten leidt tot aanzienlijk hogere exploitatiekosten door de slechte onderhoudsconditie. De exploitatiekosten van vastgoed nemen minder af dan verwacht doordat gebouwen toch in gebruik blijven. Daarnaast leidt dit ook tot extra investeringskosten vanwege de verslechterde conditie van het vastgoed. Dat gaat vervolgens ten koste van het budget voor revitalisering.

Betere informatievoorziening leidt tot meer inzicht in vastgoed

Voor doelmatig vastgoedmanagement is integraal inzicht in de vastgoedportefeuille cruciaal. Daarom liepen er in 2024 bij Defensie verschillende verbeterprogramma's op het gebied van informatievoorziening. Het inzicht in de staat van het Defensievastgoed is hierdoor ook in 2024 verder verbeterd.

Het integraal gebiedsinformatiemodel (iGIM) is doorontwikkeld tot een volwaardig model waarin versnipperde vastgoeddata samenkomen. Hiermee beschikt Defensie over eenduidige en actuele informatie gedurende de gehele levenscyclus van objecten: bouw, beheer en afstoting. Inclusief informatie over het gebruik en de bezetting van het vastgoed. Eind 2024 is ook het nieuwe onderhoudsmanagementsysteem (OMS) bij het RVB geïmplementeerd. In 2025 wordt dit systeem gereedgemaakt voor gebruik door Defensie. De verwachte oplevering hiervan is niet eerder dan eind 2025. De resultaten daarvan zullen dus nog moeten blijken.

Onderzoek huisvestingsstelsel afgerond, overstap naar nieuw stelsel nu niet haalbaar

In 2024 is het onderzoek naar een alternatief huisvestingsstelsel voor het Defensievastgoed bij het RVB afgerond. De conclusie van het onderzoek is dat een overstap naar een 'Defensiestelsel vastgoed' op dit moment niet haalbaar is. Belangrijke randvoorwaarden, zoals budgetneutraliteit en goed opdrachtgeverschap, worden momenteel namelijk niet vervuld. Daarnaast zijn de budgettaire consequenties nog onduidelijk, waardoor er geen afspraken met de minister van Financiën kunnen worden gemaakt. De minister van Defensie heeft de Tweede Kamer met een Kamerbrief geïnformeerd dat hij conform het advies van het genoemde onderzoek op dit moment niet overgaat naar een Defensiestelsel vastgoed bij het RVB.

Conclusie en aanbevelingen

De inzet en de betrokkenheid van de minister van Defensie en zijn medewerkers hebben in 2024 geleid tot een verdere doorontwikkeling van de vastgoedorganisatie. Wij stellen echter ook vast dat de behoefte aan meer Defensievastgoed, zoals kazernes, tot gevolg heeft dat Defensie terug moet naar de tekentafel. Dit betekent een nieuw strategisch vastgoedplan, een versnelling in de vastgoedketen (dus kortere looptijd van planfase naar realisatie van nieuw vastgoed) en de daarbij behorende financiële dekking.

We bevelen de minister van Defensie daarom aan om inzichtelijk te maken:

- wat de impact is van de geopolitieke ontwikkelingen op de vastgoedportefeuille in het algemeen en op het programma Transformatie Vastgoed Defensie in het bijzonder;

- hoe hij de bijbehorende risico's mitigeert;
- hoe hij de financiële dekking en realisatie ook in de toekomst gaat borgen.

4.3.4 Onvolkomenheid autorisatiebeheer: verbetering pas verwacht bij nieuw IT-systeem

Goed autorisatiebeheer waarborgt functiescheiding in IT-systemen. Dit is essentieel voor de beveiliging van belangrijke informatie. Sinds 2019 is het autorisatiebeheer van het materieellogistieke IT-systeem bij het ministerie van Defensie een onvolkomenheid. Omdat Defensie overgaat naar een nieuw IT-systeem wordt de huidige autorisatie-opzet begrijpelijkerwijs beperkt aangepast. Het in 2019 geconstateerde probleem bestaat daardoor in 2024 nog steeds. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen alleen toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers mogen wat doen, in welke delen van het systeem. Door te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen medewerkers vertrouwelijke informatie inzien die niet voor hen is bedoeld. Daarnaast kunnen gebruikers met te ruime bevoegdheden ongewenste acties uitvoeren. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen doet, mag deze niet zelf ook registreren. Dit voorkomt gesjoemel met geld, wat niet zichtbaar is in de cijfers.

Hoog aantal functiescheidingsconflicten in 2024: risico op misbruik

Bij conflicten in de functiescheiding loopt Defensie het risico dat een medewerker, bewust of onbewust, de financiële of materieellogistieke administratie onjuist of onvolledig wijzigt. Hierdoor kan bijvoorbeeld het misbruik van geld of van munitie onopgemerkt blijven. Het ministerie heeft beperkt zicht op deze risico's. Wel constateert Defensie al enkele jaren dat er een groot aantal functiescheidingsconflicten is. Dit zijn bijvoorbeeld conflicten waarbij voorraadbeheerders ook zelf voorraadverschillen mogen boeken. Daarnaast blijkt uit de bevindingen van de ADR dat in 2024 beheerrechten zijn toegekend aan gebruikers die niet over deze rechten behoren te beschikken. Defensie heeft acties in gang gezet om het aantal gebruikers met deze rollen te verminderen.

Nieuw IT-systeem moet autorisatiebeheer in 2026 verbeteren

Op dit moment ontbreekt bij de minister het zicht op de risico's die de huidige functiescheidingsconflicten veroorzaken. De minister moet in kaart brengen welke maatregelen hij heeft genomen om de risico's te beperken. Een nieuw materieellogistiek

en financieel IT-systeem moet de problemen gaan oplossen. Defensie geeft dan ook prioriteit aan de implementatie hiervan. Die moet in 2026 zijn afgerond. In dit nieuwe systeem gaat Defensie een nieuwe autorisatieopzet toepassen. Het toekennen en intrekken van gebruikersrechten, en het monitoren van functiescheidingsconflicten zal plaatsvinden met behulp van een nieuwe IT-oplossing. De minister zal de problemen hiermee naar verwachting in 2026 oplossen.

Conclusie

Wij zien in 2024 dat de minister het autorisatiebeheer onvoldoende heeft verbeterd. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid. De onvolkomenheid zal naar verwachting pas opgelost worden na de introductie van het nieuwe IT-systeem in 2026. Ondertussen verwachten wij van de minister dat de risico's die gepaard gaan met de huidige autorisatieproblematiek in kaart worden gebracht en daarop passende maatregelen worden genomen.

4.3.5 Onvolkomenheid beheer cryptografiemiddelen: verbetertraject gestart

Het ministerie van Defensie gebruikt versleutelde communicatie om de vertrouwelijkheid en integriteit van berichtenverkeer te borgen. Bijvoorbeeld bij de communicatie tussen eenheden of voor de aansturing van wapensystemen. Voor de versleuteling van deze communicatie, ofwel encryptie, worden in crypto-apparatuur (bijvoorbeeld radio's) cryptosleutels ingeladen. Als het beheer van deze apparatuur en sleutels niet op orde is, dan is er risico dat communicatie wordt verstoord of afgeluisterd. Dit kan de slagkracht van de krijgsmacht en die van NAVO-bondgenoten aantasten.

Sinds 2022 constateren wij tekortkomingen in het beheer van cryptografiemiddelen en beoordelen wij dit als een onvolkomenheid. Inmiddels is het ministerie druk bezig om dit op te lossen. We moedigen de minister aan om de tekortkomingen zo spoedig mogelijk op te lossen. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid over 2024.

Verbeterplan opgesteld

De minister van Defensie stelde eind 2024 een verbeterplan op. Het plan beschrijft de tekortkomingen op basis van een oorzaakanalyse en de bevindingen van de ADR en de Algemene Rekenkamer. Ook bevat het plan concrete maatregelen en mijlpalen die ertoe moeten leiden dat de tekortkomingen in het beheer van cryptografiemiddelen in 2025 en 2026 duurzaam worden opgelost.

Tekortkomingen in beheer cryptografiemiddelen

In het beheer van cryptografiemiddelen constateren wij tekortkomingen op het gebied van het tellen van cryptografiemiddelen, verouderde regelgeving, de voorraad-administratie, autorisaties in de IT-systemen en fysieke toegang tot de Te Beschermen Belangen (TBB)-locaties waar cryptografiemiddelen staan. De bevindingen over tellingen en verouderde regelgeving spelen niet enkel voor het beheer van cryptografie-middelen, zie hiervoor de onvolkomenheid inventarisatieproces en het aandachtspunt sturing en beheersing materieelbeheer (zie § 4.3.7 en § 4.4.1).

Om de kwaliteit van het beheer van cryptosleutels te monitoren en te verbeteren voert iedere Defensie-eenheid die cryptosleutels beheert jaarlijks een zelfevaluatie uit. Om de betrouwbaarheid van deze zelfevaluatie te borgen heeft Defensie tweedelijns-toezicht ingeregeld. Daaruit blijkt in 2024 dat het beheer van cryptosleutels bij circa 20% van de eenheden niet aan de norm voldeed. Dit is een verbetering ten opzichte van 2023 toen ruim 30% van de eenheden niet aan de norm voldeed.

De zelfevaluatie van de kwaliteit van het beheer van crypto-apparatuur wordt uitgevoerd door de eenheden die cryptosleutels beheren. Voor deze zelfevaluatie is geen tweedelijns-toezicht of controle ingeregeld om de kwaliteit te borgen en waar nodig te verbeteren. Wij gaan nader in op de zelfevaluatie bij het aandachtspunt sturing en beheersing materieelbeheer (zie § 4.4.1).

Conclusie en aanbeveling

Wij concluderen dat de minister van Defensie in 2024 inspanningen heeft geleverd om de problemen in het cryptobeheer op te lossen. Desondanks heeft de minister geen daadwerkelijke verbeteringen doorgevoerd in het beheer van de cryptografiemiddelen. In 2025 moeten de eerste effecten van de verbetermaatregelen zichtbaar worden. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid over 2024 en bevelen wij de minister van Defensie aan om in 2025 de acties uit het verbeterplan volgens planning uit te voeren.

4.3.6 Ernstige onvolkomenheid en bezwaar: beveiliging militaire objecten wederom onvoldoende

Beveiliging van militaire objecten is van groot belang. Aanslagen op commando- of computercentra of wapensystemen kunnen de defensieorganisatie verlammen. Dit is een risico voor de operationele gereedheid en slagkracht van de krijgsmacht. En daarmee een risico voor de veiligheid van Nederland en van onze NAVO-bondgenoten. Defensie beschikt bovendien over grote voorraden wapens en munitie die uiteraard niet in verkeerde handen terecht mogen komen. De minister van Defensie noemt het

op orde brengen van de beveiliging van militaire objecten dan ook als prioriteit in zijn begroting voor 2025.

Over 2022 concludeerden we onder andere op basis van 8 praktijktesten dat de beveiliging van militaire objecten in de praktijk ondermaats is en niet voldoet aan het beleid dat de minister van Defensie voert (Algemene Rekenkamer, 2023). We beoordeelden de beveiliging van militaire objecten daarom als een onvolkomenheid. We deden in mei 2023 aan de minister van Defensie 4 aanbevelingen waaronder het beveiligingsbewustzijn op korte termijn aanzienlijk te verbeteren en de effectiviteit van beveiligingsmaatregelen regelmatig in de praktijk te testen.

In 2023 zagen we geen verbetering bij de beveiliging van militaire objecten in de praktijk. Het door de minister toegezegde plan voor het oplossen van de onvolkomenheid was ontoereikend en onze 4 aanbevelingen om de beveiliging van militaire objecten te verbeteren waren niet door de minister van Defensie opgevolgd. We constateerden een gebrek aan urgentie bij Defensie (Algemene Rekenkamer, 2024e). Over 2023 handhaafden we daarom de onvolkomenheid. We herhaalden vorig jaar onze aanbevelingen uit mei 2023 en bevalen de minister van Defensie daarnaast aan om het door ons als ontoereikend beoordeelde plan te herzien en de uitvoering daarvan topprioriteit te maken. We waarschuwden Defensie dat we ons oordeel zouden opschalen bij onvoldoende verbetering van de beveiliging van militaire objecten in de praktijk.

Sinds eind 2023 werkt Defensie aan het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten. In 2024 heeft Defensie deze inspanning voortgezet. We stellen echter vast dat concrete resultaten in de praktijk in 2024 ruim onder de maat zijn ondanks de prioriteit die hieraan wordt gegeven. Daarbij baseren we ons op door Defensie eind 2024 uitgevoerde beveiligingstesten én de uitkomsten van uit ons eerdergenoemde onderzoek naar de kwetsbaarheid van het digitale krijgsmacht netwerk NAFIN (zie § 3.4)

We vinden dit gebrek aan vooruitgang in de beveiliging van militaire objecten in combinatie met de huidige veiligheidssituatie onacceptabel. Daarom hebben we op 2 april 2025 bezwaar aangetekend en kwalificeren we de beveiliging van militaire objecten over 2024 als een ernstige onvolkomenheid. Bij dit aantekenen van bezwaar hebben we de minister van Defensie gevraagd om:

- het geplande plan van aanpak voor de militaire objectbeveiliging vast te stellen;
- concrete maatregelen te treffen op zeer korte termijn om de grootste aangetroffen beveiligingsrisico's uit de praktijktesten te beperken;
- een gedegen onderzoeksopzet om tussen mei en oktober 2025 de werking van de beveiliging van militaire objecten in de praktijk te testen.

Bezwaarprocedure Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het verantwoordingsonderzoek bezwaar maken wanneer zij ernstige en/of langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden en/of onrechtmatigheden constateert. Bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer specifiek inzet via een procedure zoals in de Comptabiliteitswet is omschreven.

Wij vroegen de minister van Defensie op 2 april 2025 om het geplande plan van aanpak voor de beveiliging vast te stellen, op zeer korte termijn concrete maatregelen te treffen om de grootste aangetroffen beveiligingsrisico's te mitigeren en een gedegen onderzoeksopzet op te stellen om tussen mei en oktober 2025 de beveiliging van militaire objecten in de praktijk te testen.

Op 30 april 2025 ontvingen we van de minister zijn reactie op ons bezwaar. We hebben het plan van aanpak, de getroffen maatregelen ter beperking van de beveiligingsrisico's en de onderzoeksopzet voor de praktijktesten beoordeeld. Op grond hiervan hebben we op 7 mei 2025 besloten ons bezwaar op te heffen. De ernstige onvolkomenheid handhaven we.

Beveiliging in de praktijk weer onvoldoende

Eind 2024 voerde Defensie meerdere beveiligingstesten uit om de fysieke beveiliging in de praktijk te controleren. De minister volgde hiermee onze aanbeveling uit 2024 op om de beveiliging in de praktijk te testen. Door de praktijktesten kreeg de minister meer inzicht in de status van de fysieke tekortkomingen in de beveiliging van militaire objecten.

Uit de testen bleek dat het beveiligingsbewustzijn van defensiemedewerkers in 2024 niet is verbeterd ten opzichte van 2022 en 2023. Ze waren weinig oplettend bij verdachte situaties. Defensiemedewerkers waren daarbij soms behulpzaam en te goed van vertrouwen tegenover onbekenden. Daardoor konden onbevoegden toegang krijgen tot de (streng) te beveiligen militaire objecten. Vooral bij de strengst te beveiligen militaire objecten is dit zorgelijk. Het belang van beveiliging in de huidige veiligheids-situatie is blijkbaar onvoldoende doorgedrongen tot de werkvloer. Dit ondanks opleidingsprogramma's die gericht zijn op het verbeteren van het beveiligingsbewustzijn en de veranderde veiligheidssituatie in de wereld.

Daarnaast kon op locaties met ouder vastgoed soms eenvoudig toegang worden verkregen tot gebouwen of beveiligde gebieden. Bij nieuw vastgoed deed dit probleem zich niet voor. Figuur 13 geeft de problemen weer in de beveiliging van militaire objecten.

Figuur 13 Problemen in de beveiliging van de strengst te beveiligen militaire objecten

Gebrek aan beveiligingsbewustzijn: menselijke factor is zwakke schakel

3 voorbeelden bij de strengst te beveiligen militaire objecten



Verbeterplan ontbreekt

Vorig jaar beoordeelden we het door de minister toegezegde plan voor het oplossen van de onvolkomenheid als ontoereikend. Begin april 2025 had de minister van Defensie geen nieuw verbeterplan vastgesteld. Met de uitgevoerde oorzakenanalyse legde Defensie wel een gedegen basis. Deze analyse toonde ook de bittere noodzaak aan van een Defensiebreed gedragen integrale aanpak voor het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten in de praktijk.

Het verbeterplan krijgt de vorm van een meerjarig programma. Dat moet de tekortkomingen bij de beveiliging van militaire objecten duurzaam oplossen. De Defensieonderdelen moeten de maatregelen in het programma gaan uitvoeren. Zij hebben daarvoor voldoende beschikbare inzet en capaciteit nodig. Bij de beoordeling van het programma zal dit weer een van onze toetspunten zijn. Vorig jaar was het ontbreken van de benodigde inzet en personele capaciteit in het plan namelijk een van de redenen voor ons om dit plan als ontoereikend te beoordelen.

Enkele stappen gezet om beveiliging te verbeteren

De verschillende Defensieonderdelen hebben in 2024 maatregelen uitgevoerd om de beveiliging van militaire objecten te verbeteren. In relatief korte tijd is voortgang geboekt in het actualiseren van de lijst met categorisering van de te beveiligen militaire objecten (de zogenoemde te beschermen belangen) van de aanwezige beveiligingsrisico's en van de daarop gebaseerde beveiligingsplannen. Daarnaast zijn bij alle Defensieonderdelen programma's gestart om het beveiligingsbewustzijn bij

medewerkers te verbeteren. Gezien de negatieve uitkomsten van de praktijktesten moet de effectiviteit van deze programma's zich nog bewijzen.

Conclusie en aanbevelingen

We constateren dat Defensie in 2024 net als in 2023 onvoldoende voortgang heeft geboekt in het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten in de praktijk. Concrete resultaten bleven uit, bleek uit ons onderzoek naar het digitale krijgsmacht-netwerk NAFIN en uit beveiligingstesten van Defensie: het beveiligingsbewustzijn is niet verbeterd en het toegezegde verbeterplan waarvan NAFIN deel uitmaakt, was er begin april 2025, 2 jaar na ons eerste onderzoek, nog steeds niet. De beveiliging van militaire objecten moet echter topprioriteit zijn bij de minister van Defensie gezien de geopolitieke ontwikkelingen. De minister benoemt het wel als prioriteit maar hij boekt in de praktijk onvoldoende resultaat met zijn plannen en beleid. Daarom schalen we de beveiliging van militaire objecten over 2024 op van een onvolkomenheid tot een ernstige onvolkomenheid. Daarnaast hebben we op 2 april 2025 bezwaar aangetekend tegen de beveiliging van militaire objecten waarbij we aan de minister het volgende vroegen:

- Stel het geplande plan van aanpak voor de militaire objectbeveiliging vast.
- Tref op zeer korte termijn concrete maatregelen om de grootste aangetroffen beveiligingsrisico's uit de praktijktesten te beperken.
- Stel een gedegen onderzoeksopzet op om tussen mei en oktober 2025 de werking van de beveiliging van militaire objecten in de praktijk te testen.

In aanvulling op deze 3 punten bevelen we de minister nadrukkelijk het volgende aan:

- Voer de gestarte programma's ter verbetering van het beveiligingsbewustzijn versneld uit.
- Maak de commandanten verantwoordelijk voor het verhogen van het beveiligingsbewustzijn van hun medewerkers.
- Voer het aantal praktijktesten verder op en ga voortdurend na of de beveiliging van de meest kwetsbare militaire objecten en het beveiligingsbewustzijn van medewerkers in de praktijk verbetert.

We dringen er verder op aan dat het meerjarig programma voor het duurzaam verbeteren van de beveiliging spoedig gereed is. Daarbij herhalen we onze aanbevelingen uit 2023:

- Laat het meerjarig programma toetsen op uitvoerbaarheid in de praktijk.
- Maak de uitvoering van het programma topprioriteit bij alle Defensieonderdelen.

4.3.7 Onvolkomenheid inventarisatieproces: eerste verbeterstappen gezet, nu doorzetten

Vanaf het verantwoordingsonderzoek over 2022 merken wij het inventarisatieproces aan als een onvolkomenheid. In 2024 stellen wij vast dat de minister van Defensie de eerste stappen heeft gezet om de onvolkomenheid op te lossen. Het inventarisatieproces is in 2024 echter niet volledig op orde. Daarom blijft dit over 2024 een onvolkomenheid.

Belang van een adequaat inventarisatieproces

Een goede inventarisatie is essentieel voor het efficiënt beheer van onder andere militair materieel, wapens, onderdelen en munitie. Inventariseren biedt inzicht in of goederen die volgens de administratie aanwezig moeten zijn ook daadwerkelijk aanwezig zijn, waar ze zich bevinden en in welke staat ze verkeren. Dit helpt oneigenlijk gebruik van de munitie, wapens en ander militair materieel te voorkomen. Ten slotte voorkomt een adequate inventarisatie onnodige kosten en zorgt ervoor dat Defensie aan de wet- en regelgeving voldoet.

Eerste verbeterstappen gezet

Onder leiding van een in 2024 aangestelde projectleider is een oorzaakanalyse uitgevoerd en is een begin gemaakt met een verbeterplan. De oorzaakanalyse biedt Defensie aanknopingspunten om knelpunten en risico's in het inventarisatieproces op te lossen of te verminderen. De uitkomsten van deze oorzaakanalyse zijn de basis voor een meerjarig verbeterplan dat Defensie in 2025 verder uitwerkt.

Belangrijkste tekortkomingen in het inventarisatieproces

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Goederen worden niet altijd geteld in overeenstemming met de richtlijnen.
- De tellingen worden niet altijd juist uitgevoerd (telfouten).
- Verschillen worden niet altijd geanalyseerd en door het verantwoordelijk gezag afgehandeld, waardoor er geen inzicht is in welke goederen ontbreken, waaronder ook gevoelig materieel zoals wapens en munitie (zie figuur 14).

Figuur 14 *Overzicht fouten inventarisatieproces*

Veelvoorkomende fouten bij inventarisatieproces materieel



Geen tijdspad voor afronding verbeteracties

Een belangrijk aandachtspunt voor 2025 en verder is de uitvoering van het verbeterplan voor het inventarisatiebeheer. Defensie heeft niet vastgesteld wanneer de verbeteracties moeten zijn afgerond want er is geen concreet tijdspad. Hierdoor bestaat het risico dat taken worden uitgesteld en dat betrokkenen geen gevoel van urgentie ervaren. Een belangrijke uitdaging bij het uitvoeren van het verbeterplan is de omvang van de Defensieorganisatie. Bij meer dan 250 eenheden moeten de specifieke tekortkomingen vastgesteld worden. Tot slot is het creëren van voldoende draagvlak bij eenheden noodzakelijk om het verbeterplan te laten slagen. Dit is bij Defensie echter lastig omdat de tekortkomingen spelen bij meerdere eenheden en bij veel materieelsoorten. Om de verbeteracties te laten slagen is het essentieel dat er voldoende betrokkenheid is vanuit de dienstonderdelen.

Conclusie en aanbevelingen

Wij zien dat Defensie in 2024 de eerste stappen heeft gezet om de onvolkomenheid inventarisatieproces op te lossen. Het is nu zaak om in 2025 tot concrete resultaten te komen ter verbetering van inventarisaties. Daarbij hebben we de volgende aanbevelingen voor de minister van Defensie:

- Stel een concreet tijdspad inclusief mijlpalen op voor het oplossen van de onvolkomenheid. Daarmee erkent de minister de urgentie van het verbeterplan en kan hij betrokkenen verantwoordelijk houden voor het behalen van de mijlpalen.
- Regel de projectsturing goed in en geef voldoende aandacht aan de uitvoering ervan in de praktijk. Dit is essentieel omdat Defensie een grote organisatie is.
- Ga op korte termijn in gesprek met de betrokken dienstonderdelen om te garanderen dat de Defensieonderdelen het verbeterplan in de praktijk daadwerkelijk gaan uitvoeren.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Sturing en beheersing materieelbeheer blijft aandachtspunt

Vorig jaar constateerden wij dat de sturing en beheersing van het materieelbeheer van Defensie in 2023 niet op orde was en benoemden wij dit als een aandachtspunt voor de minister van Defensie. Dit is een van de achterliggende oorzaken van het ontstaan en voortduren van de hiervoor beschreven onvolkomenheden in het materieelbeheer, zoals cryptobeheer en inventarisatieproces. Om deze vaak langlopende onvolkomenheden op te lossen moet de sturing en beheersing op orde zijn. In 2023 was er onvoldoende personeel bij de staf van de CDS om tekortkomingen in de bedrijfsvoering op te lossen en om interne controles op materieelbeheer uit te voeren. Ook was er onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van de inrichting en monitoring van de bedrijfsvoering bij de Defensieonderdelen. Deze tekortkomingen zijn in 2024 grotendeels nog steeds aanwezig en daarom blijft sturing en beheersing van het materieelbeheer een aandachtspunt voor de minister van Defensie.

Wat is sturing en beheersing?

Sturing omvat het proces van het bepalen van doelen en het leiden van de organisatie hiernaartoe. Om materieelbeheer effectief aan te sturen is het belangrijk om inzicht te hebben in de bijbehorende processen en in de resultaten ervan. Beheersing maakt bijvoorbeeld inzichtelijk wat de impact is van de al bekende tekortkomingen (onvolkomenheden). Goede sturing zorgt er ook voor dat nieuwe problemen, die ontstaan in de uitvoering, op tijd aan het licht komen.

Beheersing omvat het controleren en monitoren van het proces om ervoor te zorgen dat alles volgens plan verloopt. Hiervoor is voldoende en betrouwbare informatie noodzakelijk. Als deze informatie onbetrouwbaar is loopt de minister het risico dat hij verkeerde besluiten neemt in de sturing van het materieelbeheer.

Voorbeeld gebrek sturing en beheersing: inventarisatieproces

Interne regelgeving van Defensie schrijft voor hoe vaak en op welke wijze voorraden, zoals munitie en uitrusting, geteld moeten worden (sturen). Defensie voert geen interne controles uit op deze tellingen (beheersing). Daardoor kan de minister geen maatregelen nemen om dit te verbeteren en daarmee effectiever te maken (sturen). In figuur 15 hebben we dit schematisch weergegeven.

Figuur 15 Voorbeeld sturing en beheersing bij het inventarisatieproces

Gebrekkige sturing en beheersing hindert aanpak onvolkomenheid



Interne controles materieelbeheer niet uitgevoerd

De informatie die de minister nu heeft over het materieelbeheer, is afkomstig uit zelfevaluaties door de eenheden. Over 2024 constateren wij dat het ministerie van Defensie geen interne controles uitvoert op de betrouwbaarheid van de informatie in deze zelfevaluaties. Daardoor is onzeker of deze informatie over het materieelbeheer betrouwbaar is en bruikbaar is als sturingsinformatie. Dit heeft gevolgen voor ons oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie (zie § 4.5). Zoals wij in mei 2024 ook schreven werkt de minister al sinds 2022 aan een verbeterplan maar dit plan was eind 2024 nog altijd niet klaar.

Aanpak oplossen en voorkomen onvolkomenheden moet beter

Vorig jaar constateerden we dat de CDS in 2023 niet voldoende medewerkers had om plannen voor de onvolkomenheden op te stellen. In 2024 heeft Defensie dit opgepakt en is via interne verplaatsing meer personeel aangenomen. De resultaten hiervan moeten in 2025 zichtbaar worden.

Betere sturing en beheersing is onder andere noodzakelijk om aan te kunnen tonen dat de getroffen verbetermaatregelen effectief zijn. Bij de onvolkomenheid inkoopbeheer (zie § 4.3.1) zien wij dat het ministerie veel maatregelen heeft getroffen. Omdat toezicht op de werking hiervan ontbreekt, kan het ministerie echter niet aantonen dat deze maatregelen de tekortkomingen daadwerkelijk hebben opgelost.

Actualisatie interne regelgeving hard nodig om regeldruk te verminderen en slagvaardiger te kunnen opereren

Voor een goede bedrijfsvoering is het van belang dat regelgeving, kaders, taken en verantwoordelijkheden voor alle betrokkenen helder en actueel zijn. Dit voorkomt dat medewerkers onnodige regeldruk en administratieve lasten ervaren, bijvoorbeeld bij de inkoop en aanschaf van defensiematerieel. Net als over 2023 constateren wij in 2024 dat veel van deze interne regelgeving niet (meer) actueel is. Zo is bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden niet in lijn met het besturingsmodel dat sinds 2021 van kracht is. In september 2024 heeft de secretaris-generaal de opdracht gegeven om voor 2026 de interne regelgeving te herzien. Onderdeel hiervan is het actualiseren van de regelgeving en het verminderen van de regeldruk en administratieve lasten voor medewerkers zodat Defensie veel slagvaardiger kan opereren.

De minister van Defensie heeft sinds 2021 geen nieuwe risicoanalyse voor het materieelbeheer opgesteld. De minister heeft hierdoor geen zicht op de actuele risico's en weet niet welke interne regelgeving aangepast moet worden zodat Defensiepersoneel slagvaardiger kan werken.

Conclusie

De minister van Defensie heeft in 2024 stappen gezet om de sturing en beheersing van het materieelbeheer te verbeteren maar deze stappen zijn nog ontoereikend. De tekortkomingen in de sturing bij Defensie zorgen ervoor dat problemen in het materieelbeheer niet worden opgelost. De tekortkomingen in de beheersing zorgen ervoor dat de organisatie niet op tijd signaleert wat er niet goed gaat in het materieelbeheer. Daardoor kan de minister pas laat bijsturen en dit gaat ten koste van de effectiviteit en slagvaardigheid van de krijgsmacht. Dit kan leiden tot nieuwe onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van Defensie.

Bij de minister van Defensie ontbreekt de urgentie om de sturing en beheersing van materieelbeheer in lijn te brengen met het nieuwe besturingsmodel. Ruim 4 jaar na implementatie van dit nieuwe model is veel regelgeving niet geactualiseerd. Ook werkt de minister van Defensie al sinds 2021 aan de visie op de interne beheersing.

Wij bevelen de minister daarom aan om in 2025 de interne regelgeving te actualiseren, de visie op interne beheersing snel af te ronden en concrete stappen te zetten om de interne controle op materieelbeheer opnieuw in te richten. Op deze manier kan Defensie slagvaardiger opereren, bijvoorbeeld bij de aanschaf van defensiematerieel.

4.4.2 Monitoren internationale samenwerkingsafspraken

De minister van Defensie is de afgelopen jaren veel internationale samenwerkingsverbanden aangegaan. Bijvoorbeeld voor de aanschaf van materieel voor zowel de eigen organisatie als steun aan Oekraïne. Zo werkt Defensie samen met België om de mijnenbestrijdingsvaartuigen (€ 883 miljoen) en fregatten (€ 1.862 miljoen) te vervangen. Een ander voorbeeld van internationale samenwerking is de bijdrage van € 250 miljoen aan een Tsjechisch initiatief om gezamenlijk artillerie-munitie te kopen voor Oekraïne. In 2024 heeft de minister circa € 1,5 miljard uitgegeven aan internationale initiatieven voor militaire steun. Defensie legt al deze samenwerkingen vast in overeenkomsten.

De rechtmatigheid en doelmatigheid van Nederlands belastinggeld moeten zijn gewaarborgd. Niet alleen als de minister van Defensie het geld zelf uitgeeft, maar ook als een partnerland in een samenwerkingsverband dat doet. De minister van Defensie neemt daarom in internationale samenwerkingsovereenkomsten afspraken op over verantwoordingsinformatie, over controles door nationale instanties van het land dat de aanbestedingen doet en het recht om de financiële administratie te controleren door *Supreme Audit Institutions* (rekenkamers) van de andere deelnemende landen (oftewel *audit-rights*). Wij constateren dat er bij het opstellen van deze internationale samenwerkingsovereenkomsten aandacht is voor het opnemen van dit soort waarborgen. Tijdens de uitvoering van de overeenkomsten stelt de minister van Defensie echter maar beperkt vast of gemaakte afspraken ook worden nagekomen. In onderstaand tekstkader geven wij hiervan een voorbeeld.

Voorbeeld van *audit-rights* in het *International Fund for Ukraine (IFU)*

De minister van Defensie heeft in 2022 en 2024 in totaal € 125 miljoen uitgegeven aan het International Fund for Ukraine (IFU). Dit fonds wordt beheerd en gecoördineerd door Groot-Brittannië. Naast Nederland hebben ook andere landen aan dit fonds bijgedragen. In totaal hebben alle landen meer dan £ 926 miljoen toegezegd. Met dit geld koopt het fonds militair materieel voor Oekraïne. In de afspraken tussen Groot-Brittannië, Nederland en de andere partnerlanden zijn *audit-rights* opgenomen. Zo is afgesproken dat het fonds wordt gecontroleerd door de rekenkamer van Groot Brittannië (*National Audit Office, NAO*). Wij constateerden echter dat de NAO geen onderzoek heeft uitgevoerd gericht op de uitgaven van het fonds. Wij hebben daarom een onderzoek uitgevoerd bij het Britse ministerie van Defensie dat de inkopen voor IFU uitvoert. Wij constateren dat de processen die de doelmatigheid en rechtmatigheid van IFU-aanbestedingen waarborgen adequaat functioneren. Ook hebben wij vastgesteld dat de gecontroleerde aanbestedingen adequaat en transparant gedocumenteerd zijn.

Conclusie en aanbeveling

Wij concluderen dat het maken van afspraken over verantwoordingsinformatie en audits vaak onderdeel uitmaakt van de onderhandelingen over internationale samenwerkingsovereenkomsten door de minister van Defensie.

Wij bevelen de minister van Defensie aan om dit ook voor toekomstige internationale afspraken goed te regelen en om de naleving van deze internationale afspraken beter te monitoren.

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- De minister rapporteert dat de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) is uitgevoerd en dat de Defensieonderdelen hebben voldaan aan de gestelde normen voor het materieelbeheer. De MKM is een instrument van zelftoetsing, waarbij eenheden vragenlijsten moeten invullen over de naleving van beheersmaatregelen. De ADR heeft in 2024 de beperkingen in de informatie over het materieelbeheer onderzocht en constateerde dat er niet met zekerheid is vast te stellen dat de informatie over materieelbeheer via de MKM betrouwbaar is. Wij hebben dan ook niet kunnen vaststellen of de informatie over de materiële bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsparagraaf betrouwbaar tot stand is gekomen.
- Over de onvolkomenheid inkoopbeheer rapporteert de minister dat in 2024 een monitor is ontwikkeld en opgezet. Volgens de minister biedt deze monitor inzicht in de werking van de individuele *key controls* en geeft deze een Defensiebreed beeld van het inkoopbeheer. Dit is echter niet in overeenstemming met de bevindingen uit ons onderzoek naar het inkoopbeheer die wij in § 4.3.1 rapporteren. De minister had de opzet van de monitor in 2024 niet af. Deze was begin 2025 gereed. Daarom hebben wij niet kunnen beoordelen of deze opzet toereikend is. Daarnaast is de interne controle nog niet uitgevoerd, omdat Defensie de data hiervoor nog moet verzamelen en moet opnemen in de monitor. Tevens hebben wij geconstateerd dat het ontbreekt aan een periodieke, systematische en risico-gerichte toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inkopen ter ondersteuning van het management (interne controle). Vanzelfsprekend kunnen wij daarom geen uitspraak doen over de werking van de *key controls*.

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

5.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Defensie op 2 punten gecontroleerd⁸:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en of het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Defensie



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.¹

Vanwege de geopolitieke ontwikkelingen verhoogt het kabinet de defensie-uitgaven fors. Ten opzichte van 2023 zijn de defensie-uitgaven (begrotingshoofdstukken X en K samen) met ruim € 4,9 miljard gestegen tot € 20,1 miljard. Het lukt de minister van Defensie echter niet om al het extra geld daadwerkelijk uit te geven. Net als voorgaand jaar constateren wij dat ook in 2024 sprake is van onderuitputting. Er is € 3,3 miljard minder uitgeven dan in totaal is begroot.

De fouten en onzekerheden bij Defensie zitten voor het grootste deel in de inkoop. De defensie-uitgaven zijn flink gegroeid, maar de omvang van de fouten en onzekerheden is naar verhouding sterk afgenomen. Dat komt vooral doordat de minister het inkoopbeheer heeft verbeterd (zie § 4.3.1).

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: de cijfers kloppen en het geld is volgens de regels besteed en ontvangen. Over het geheel genomen zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Op artikel 9 Algemeen constateren wij echter dat diverse verplichtingen niet volgens de regels zijn aangegaan. Dit komt door aanbestedingsfouten uit rijksbrede raamcontracten waar Defensie gebruik van maakt. Deze rijksbrede raamcontracten worden door andere ministeries afgesloten. De oorzaak van deze fouten ligt dus buiten het ministerie van Defensie.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 16 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van Defensie

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 13.184,7	Cijfers kloppen ✓	-
Artikel 9	Volgens de regels ✗	
De andere 10 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 12.762,8	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 11 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 3.158,9	Cijfers kloppen ✓	-
Agentschappen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 103,4	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 9.846,3	Cijfers kloppen ✓	-

In § 5.2 lichten wij het negatieve oordeel toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

5.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

5.2.1 Verplichtingen

Rijksbrede raamovereenkomst niet volgens de regels verlengd

Defensie heeft gebruikgemaakt van een rijksbrede raamovereenkomst voor Interim Management & Organisatieadvies. Het ministerie van lenW heeft deze rijksbrede raamovereenkomst afgelopen jaar verlengd. Dat is gebeurd met een overbruggingsovereenkomst. Met een overbruggingsovereenkomst zorgt een ministerie ervoor dat na afloop van het oorspronkelijke contract de inkoop van diensten of leveringen

doorgaat terwijl een nieuw contract wordt voorbereid. Deze verlenging voldoet echter niet aan de aanbestedingswetgeving. Daarom zijn de verplichtingen die het ministerie onder deze overeenkomst aangaat onrechtmatig. Op artikel 9 Algemeen is voor € 36,3 miljoen aan verplichtingen niet volgens de regels aangegaan. De tolerantiegrens van € 25,0 miljoen is daarmee overschreden. Dit heeft geen relatie met de onvolkomenheid inkoopbeheer die wij in § 4.3.1 beschrijven.

Bij noodzakelijke inkopen wijkt Defensie af van de aanbestedingsregels

Bij een aantal inkopen heeft de minister van Defensie besloten om af te wijken van de aanbestedingsregels. Bijvoorbeeld bij inkopen die operationeel noodzakelijk waren, zoals goederen die nodig waren voor een oefening, maar waarbij het ministerie niet aan alle regels uit de aanbestedingswet kon voldoen. Het ministerie maakt dan gebruik van de zogenoemde escalatieprocedure. Voor de beide begrotingshoofdstukken samen is dit in 46 gevallen gebeurd. Het financieel belang van deze inkopen is in totaal € 97 miljoen. Deze inkopen zijn weliswaar onrechtmatig, maar dit leidt niet tot fouten die de tolerantiegrenzen overschrijden. In 2023 werd bij 32 inkopen gebruikgemaakt van de escalatieprocedure. Toen ging het om € 108 miljoen.

5.3 Specifieke bevindingen bij de verantwoording

In deze paragraaf vragen wij aandacht voor de onjuiste toepassing van financiële beleidsinstrumenten en de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. Deze beide onderwerpen hebben dit jaar geen invloed op onze financiële oordelen.

5.3.1 Onjuiste toepassing van het financiële beleidsinstrument binnen begrotingsartikelen

De begroting en verantwoordingen van het ministerie van Defensie en het Defensiematerieelbegrotingsfonds geven gedeeltelijk een onjuist beeld van hoe het geld is uitgegeven. Uit het *Jaarverslag 2024* blijkt dat Defensie € 2,4 miljard heeft uitgegeven aan *opdrachten* voor steun aan Oekraïne. Voor € 1,5 miljard van dat bedrag heeft Defensie echter niet zelf *opdrachten* gegeven aan leveranciers. Nederland heeft *bijdragen* gegeven aan andere landen of fondsen. Die hebben daar vervolgens, mede namens ons land, wapens en munitie van gekocht.

Wat zijn financiële instrumenten en waarom is het belangrijk om die goed toe te passen?

Ministers geven op verschillende manieren geld uit om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Bijvoorbeeld door opdrachten te geven, of subsidies of leningen te verstrekken. Deze verschillende manieren van geld uitgeven noemen we 'financiële instrumenten'. In de Rijksbegrotingsvoorschriften staat welke financiële instrumenten er zijn en hoe een minister deze moet toepassen in zijn begroting en jaarverslag. De minister is verantwoordelijk voor de keuze van het juiste en meest effectieve financiële instrument. Die keus bepaalt vervolgens hoe het beleid wordt uitgevoerd en hoe de minister zich over de uitgave verantwoordt. Voor elk financieel instrument gelden andere wetten en regels. Voor bijvoorbeeld opdrachten geldt de Aanbestedingswet of Aanbestedingswet voor Defensie en Veiligheid. Deze laatste wet staat bekend om zijn complexiteit en lange doorlooptijden. Bij bijdragen is het bijvoorbeeld belangrijk dat er beleid is om misbruik of verkeerd gebruik van het geld te voorkomen.

In het jaarverslag heeft de minister bij de tabel budgettaire gevolgen van beleid bij artikel 1 Inzet toegelicht dat de financiële instrumenten onjuist zijn toegepast. Het niet goed toepassen van financiële instrumenten is niet onrechtmatig. De bedragen die de minister heeft uitgegeven zijn namelijk wel geboekt op het juiste begrotingsartikel. Het is wel een tekortkoming in het begrotingsbeheer en de verantwoording. De cijfers in het jaarverslag op dit artikel kloppen niet helemaal. Omdat de minister dit om administratieve redenen niet meer kon corrigeren in 2024 rekenen wij dit niet als fout in de betrouwbaarheid. In 2025 moet dit wel gecorrigeerd worden.

Dit speelt ook bij het DMF. Op artikel 1 Defensiebreed materieel zijn de uitgaven aan Kennis en Innovatie opgenomen (€ 69 miljoen). Deze uitgaven zijn geheel verantwoord als bekostiging, terwijl ze ook gedeeltelijk opdrachten betreffen.

5.3.2 Affinanciering militaire pensioenen: verwachte deadline juli 2025 nadert

Het ministerie van Defensie moet circa € 8,5 miljard afdragen aan het ABP. Dit geld is bestemd voor de pensioenen die militairen tot 2011 hebben opgebouwd ('affinanciering'). Dit is een gevolg van de Wet toekomst pensioenen. In het *Jaarverslag 2024* licht de minister toe dat hij hiervoor nog geen verplichting heeft opgenomen op de balans. Hij schrijft dat het geld voor de pensioenen is gereserveerd op de aanvullende post bij het ministerie van Financiën.

Deze affinanciering van pensioenen is een belangrijk thema. Het gaat immers om veel geld. En daarnaast speelt de maatschappelijke discussie over de defensie-uitgaven in relatie tot de NAVO-afspraken. Samen met de minister van Financiën onderzoekt de minister van Defensie hoe hij deze affinanciering op de juiste manier kan verwerken, op een manier die voldoet aan alle wetten en regels die daarbij gelden. Ook moet hij rekening houden met de voorschriften van de berekening van de NAVO-norm. Actie is nodig, omdat de verwachte deadline van de Wet toekomst pensioenen van 1 juli 2025 voor het implementatieplan dichtbij komt. Het implementatieplan beschrijft onder andere hoe de opgebouwde pensioenen uit de oude regeling worden omgezet naar de nieuwe regeling.

6. Onze oordelen over het Defensiematerieel- begrotingsfonds

6.1 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

6.3 Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

6.3.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Voor het eerst sinds de oprichting van het DMF in 2021 zijn op dit begrotingshoofdstuk de tolerantiegrenzen niet overschreden. Dit geldt zowel op hoofdstuk- als op artikelniveau. Dit is een positieve ontwikkeling die wij grotendeels toeschrijven aan de verbeteringen in het inkoopproces die de minister de afgelopen jaren heeft doorgevoerd. Zie hiervoor onze beschrijving van de onvolkomenheid inkoopbeheer (§ 4.3.1).

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

De geconstateerde rechtmatigheidsfouten leiden niet tot overschrijding van de tolerantiegrenzen. Dat geldt ook voor het gebruik van de escalatieprocedure bij noodzakelijke aankopen waarbij de minister de aanbestedingsregels niet kan volgen. De minister licht dit toe in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het DMF.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 17 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van het DMF

Verantwoorde bedragen over 2024	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden
In miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 17.813,7	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 8 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 7.753,7	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 8 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 893,2	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 30.314,2	Cijfers kloppen ✓	-

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 25 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Defensie

De minister schrijft: “Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het Verantwoordingsonderzoek 2024. De wereld verandert snel en ingrijpend. Oekraïne verdedigt zich al meer dan 3 jaar tegen de agressie van Rusland en de huidige geopolitieke ontwikkelingen zorgen voor toenemende spanningen en onvoorspelbaarheid wereldwijd. Versneld gereed zijn is daarom geen luxe, maar bittere noodzaak. Dit vraagt om scherpe keuzes: middelen en capaciteiten zijn immers schaars. Daarom moet Defensie helder prioriteren waar inzet het hardst nodig is. Alleen met duidelijke keuzes en gericht beleid kunnen we onze eigen verdediging versterken, Oekraïne onverminderd blijven steunen en onze bijdrage blijven leveren aan de NAVO en onze bondgenoten.

Ik waardeer de inspanningen en vele onderzoeken van uw Rekenkamer en erken het belang van een goede bedrijfsvoering. Vanwege de focus op hoofdtak 1 heb ik daarom in 2024 prioriteit gegeven aan het verbeteren van de bedrijfsvoering die raken aan de operationele gereedheid van Defensie. U stelt terecht dat er veel inspanningen zijn geleverd, maar dat we er nog niet zijn. Daarom blijft de inzet vanuit mijn departement in 2025 onverminderd hoog om verbeteringen in de bedrijfsvoering te realiseren.

Tegelijkertijd ben ik tevreden te constateren dat, ondanks de enorme groei van de Defensiebegroting, uw oordeel over de financiële informatie positief is. De cijfers kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

NAVO-norm

Het kabinet hecht groot belang aan het structureel voldoen aan de NAVO-norm van ten minste 2% van het bruto binnenlands product. In het afgelopen jaar heeft Defensie, conform de NAVO-definitie, aan deze norm voldaan met een bestedingspercentage van 2,06% voor 2024. In de internationale discussies binnen en buiten NAVO is deze NAVO-definitie relevanter dan de Nederlandse definitie. Daarom is het van belang om naast de uitgaven volgens de Nederlandse definitie ook consequent de uitgaven volgens de NAVO-definitie (2,06%) te vermelden.

Mede namens de staatssecretaris behandel ik in deze reactie de door u geconstateerde onvolkomenheden.

Onvolkomenheden

Beveiliging Militaire Objecten

Defensie heeft in 2023 een Plan van Aanpak (PvA 2023) opgesteld en uitgevoerd. Hiermee zijn stappen gezet om de beveiliging te versterken, maar dit had nog onvoldoende effect in de praktijk. Ik deel uw constatering dat het PvA 2023 niet voldoende is om de onvolkomenheid structureel op te lossen. Het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten is een randvoorwaarde voor de operationele gereedheid en slagkracht van de krijgsmacht en voor ons daarom een topprioriteit. In april 2025 is versneld een integraal verbeterplan vastgesteld dat ook al in uitvoering is, gebaseerd op een oorzaakanalyse. Onderdeel van het verbeterplan is een Security Behaviour campagne die versneld wordt uitgerold.

Ook zijn op zeer korte termijn extra beveiligingsmaatregelen genomen en worden praktijktesten geïntensiveerd. Daarmee komen wij tegemoet aan alle 3 elementen, vastgesteld verbeterplan, korte termijn acties en intensivering praktijktesten, uit uw bezwaarbrief.

Het recent aan u aangeboden integrale verbeterplan is een belangrijke stap voorwaarts en laat zien dat mijn organisatie toegewijd is aan duurzame verbetering.

Inkoop- en Vastgoedbeheer

Het stemt mij positief dat uw Rekenkamer de voortgang op inkoop- en vastgoedbeheer in het afgelopen jaar onderschrijft. Bij inkoop blijkt dit uit de afname van fouten en onzekerheden, terwijl het inkoopvolume en de snelheid van inkopen zijn toegenomen. In 2024 zijn de in 2016 geconstateerde gebreken in de *key controls* inkoopbeheer opgelost en ik herken me daarom niet in het handhaven van de onvolkomenheid.

In 2025 wordt het resultaat van de ingezette doorontwikkeling van de vastgoedorganisatie en het vastgoedbeheer beter meetbaar en aantoonbaar. Tegelijkertijd is er de afgelopen tijd als gevolg van de geopolitieke ontwikkelingen voor Defensie sprake van een sterk gewijzigde context die ook gevolgen heeft voor de vastgoedopgave. Defensie werkt daarom aan een Strategisch Vastgoedplan 2025. Versnelling van de realisatie staat daarbij voorop. Defensie en het RVB werken daarom met marktpartijen aan een nieuwe vorm van samenwerking. Ik neem uw aanbevelingen over en zie de resultaten van het onderzoek over 2025 met vertrouwen tegemoet.

Autorisatiebeheer

Zoals uw Rekenkamer aangeeft is prioriteit gegeven aan de implementatie van nieuwe tooling en het inperken van beheerrechten in het materieel-logistieke domein. In 2024 is de nieuwe tooling in gebruik genomen door de beheerorganisatie, voor de gebruikersorganisatie is de geplande implementatie verschoven naar 2025. Het inperken van de beheerrechten is in realisatie en zal in 2025 worden afgerond.

Beheer van Cryptografiemiddelen

Ik onderschrijf de constatering van uw Rekenkamer aangaande de voortgang bij het structureel oplossen van de onvolkomenheid op het beheer van cryptografiemiddelen. In het vierde kwartaal is het projectplan vastgesteld en is de inrichtingsverantwoordelijkheid binnen de CDS-organisatie belegd. Ik neem uw aanbeveling ten aanzien van de realisatie van het projectplan over.

Inventarisatieproces

Het jaar 2024 stond wat betreft de onvolkomenheid inventarisatieproces in het teken van een oorzaakanalyse en het opstellen van een daarop gebaseerd concept verbeterplan. Begin 2025 is in lijn met uw 3e aanbeveling dit concept verbeterplan besproken met de relevante actoren bij de defensie onderdelen om commitment voor de uitvoering te garanderen. Op basis van deze gesprekken wordt het verbeterplan momenteel nader geconcretiseerd in mijlpalen inclusief tijdpad en is projectsturing ingeregeld.

Munitiebeheer

In 2024 heeft Defensie het munitiebeheer verder verbeterd. Dit omvat onder meer de benoeming van een eindverantwoordelijke voor de verbeteracties van het munitiebeheer en de implementatie van een procedure bedoeld om kleine hoeveelheden munitie op een eenvoudige wijze in te leveren conform uw aanbeveling. Verder is het personeel, werkend in het munitiedomein, met 180 VTE versterkt. In 2025 is gestart met een oorzaakanalyse die zal helpen bij het doorvoeren van verdere verbeteringen en het nemen van concrete acties om het munitiebeheer structureel op orde te krijgen.

Implementatie BBD

De uitgangspunten van het BBD zijn dat de DGB verantwoordelijk is voor het richten, de Defensiestaf voor het inrichten en de krijgsmachtonderdelen voor het verrichten. De kwetsbaarheid die we momenteel zien, ligt bij het inrichten. Op verschillende terreinen is de rol van inrichter nog niet volledig ingevuld. In de tussentijd kiest Defensie er bewust voor dat ofwel DGB ofwel DOSCO, dan wel COMMIT de rol van inrichter op zich neemt. Daarmee werkt Defensie weliswaar niet volledig conform BBD, maar worden wel alle rollen vervuld. Het verder implementeren van BBD heeft de aandacht, maar niet de hoogste prioriteit. We doen wat nodig is in deze onzekere tijden.”

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister van Defensie voor de vele stappen die zijn gezet in het afgelopen jaar en voor zijn constructieve reactie op ons rapport waarin hij de meeste van onze conclusies deelt en onze aanbevelingen overneemt.

Beveiliging Militaire objecten

De beveiliging van militaire objecten schiet dusdanig tekort dat we hiervoor het oordeel ‘ernstige onvolkomenheid’ geven. Daarbovenop hebben wij formeel bezwaar gemaakt bij de minister. Wij vroegen de minister van Defensie op 2 april 2025 om het geplande plan van aanpak voor de beveiliging vast te stellen, op zeer korte termijn concrete maatregelen te treffen om de grootste aangetroffen beveiligingsrisico’s te beperken en een gedegen onderzoeksopzet op te stellen om tussen mei en oktober 2025 de beveiliging van militaire objecten in de praktijk te testen.

Op 30 april 2025 ontvingen we van de minister zijn reactie op ons bezwaar. In zijn reactie erkent de minister dat de urgentie van het oplossen van de onvolkomenheid hoog is. Ook schrijft hij dat de Algemene Rekenkamer terecht stelt dat sinds 2022 te

weinig vooruitgang is geboekt en belangrijke beveiligingsrisico's in de praktijk nog steeds onvoldoende afgedekt zijn door passende beheersmaatregelen. We hebben het degelijke plan van aanpak, de getroffen maatregelen ter beperking van de beveiligingsrisico's en de onderzoeksopzet voor de praktijktesten beoordeeld. Op grond hiervan hebben we op 7 mei 2025 besloten ons bezwaar op te heffen. De ernstige onvolkomenheid handhaven we. Het verbeterplan helpt bij het oplossen van de ernstige onvolkomenheid.

Wij zullen de uitvoering van het verbeterplan en de resultaten van de praktijktesten aandachtig volgen in ons verantwoordingsonderzoek over 2025.

Inkoopbeheer

In zijn reactie op dit rapport herhaalt de minister wat hij in het jaarverslag schreef over de onvolkomenheid inkoopbeheer. Namelijk dat de tekortkomingen in het inkoopbeheer volgens hem zouden zijn opgelost. Wij delen dit beeld niet.

Zoals vermeld in § 4.3.1 van dit rapport zijn de tekortkomingen in het inkoopbeheer ondanks veel verbeteringen in 2024 nog niet allemaal opgelost. Het ontbreekt namelijk aan de laatste *key control* waarbij het ministerie zelf monitort om aan te tonen dat het in control is van het gehele inkoopproces van begin tot eind. Hierdoor heeft de minister beter zicht op mogelijke problemen en kan hij bijsturen. De minister is nog bezig met het opzetten van deze monitoring.

Realisatie NAVO-norm 2%

De minister is in zijn *Jaarverslag 2024* niet consistent ten opzichte van afgelopen jaren. Hij wijkt hierin en in zijn reactie op dit verantwoordingsonderzoek af van de berekening die hij in de afgelopen jaren heeft gebruikt. In het *Jaarverslag 2024* zelf presenteert hij bovendien een waaier aan mogelijke berekeningen met verschillende uitgangspunten en jaartallen. Dit is niet alleen niet consistent, maar ook verwarrend voor het parlement en het maatschappelijk verkeer.

In het *Jaarverslag 2024* over het begrotingshoofdstuk Defensie (X) presenteert de minister, naast verschillende andere berekeningswijzen, het percentage van 1,79%. Dit betreft de daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven in 2024 gedeeld door het bbp in 2024. Dit is consistent met de Nederlandse berekeningswijze van de NAVO-norm in de verantwoording van de minister aan het parlement in de afgelopen jaren en is inclusief de uitgaven aan Oekraïne.

Anderzijds noemt de minister in zijn reactie op het verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer, ook een percentage van 2,06%. Dit percentage is berekend door begrote uitgaven in 2024 te delen door het bbp in 2021.

Wij roepen de minister van Defensie op om, als hij een verandering van berekeningswijzen wil introduceren, dit tijdig te doen, namelijk bij het opstellen van de begroting. We verwachten dat hij de nieuwe berekeningswijze vervolgens consistent toepast in de daarop volgende verantwoordingen. Wij kunnen niet genoeg benadrukken dat een jaarverslag niet zomaar een document is. Het gaat om een wettelijk plicht om consistent en helder de stand van zaken te beschrijven ten behoeve van verantwoording aan het Nederlandse parlement. Tevens spelen jaarverslagen een belangrijke rol in het Nederlandse maatschappelijke verkeer.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Defensie en het DMF 2024

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 2024* van het ministerie van Defensie en het DMF.

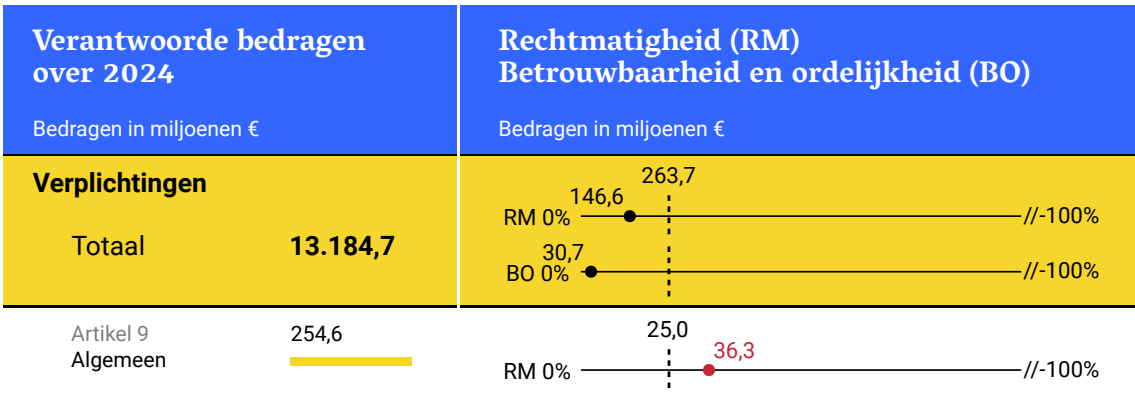
De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

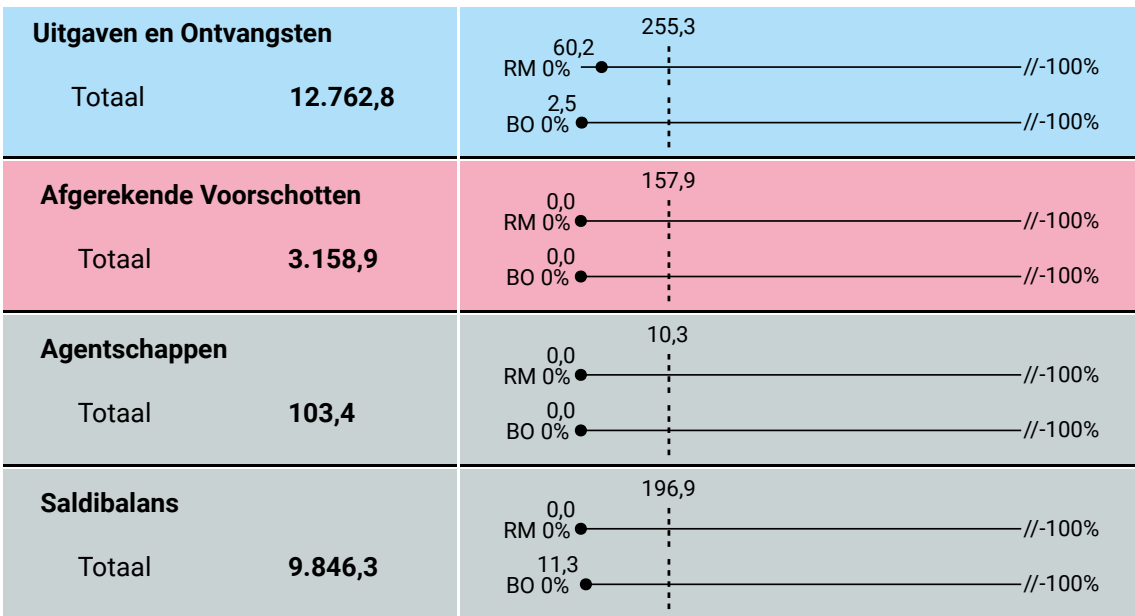
Fouten en onzekerheden bij Defensie

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens



Bij de resterende 10 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.



* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Fouten en onzekerheden bij Defensiematerieelbegrotingsfonds

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	17.813,7		
Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	7.753,7		
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	893,2		
Saldibalans			
Totaal	30.314,2		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

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

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren 1 en 2 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

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

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

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en

datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

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

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

Wij onderzoeken of:

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

- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

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 transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft 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.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

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

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Uit het vizier. Wat gebeurde er met de voorgenomen doelstellingen van 2011 tot bezuinigingen op defensiebegroting?*

Algemene Rekenkamer (2023). *Rapport bij het Jaarverslag 2022 van Defensie (X).*

Algemene Rekenkamer (2024a). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2025 begrotingshoofdstukken X Defensie en K Defensiematerieelbegrotingsfonds Defensie.*

Algemene Rekenkamer (2024b). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van DMF (K).*

Algemene Rekenkamer (2024c). *Vizier op de vervanging van de onderzeeboten, deel 2.*

Algemene Rekenkamer (2024d). *De kracht en kwetsbaarheid van het digitale krijgsmachtnetwerk NAFIN.*

Algemene Rekenkamer (2024e). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van Defensie (X).*

Algemene Rekenkamer. (2025a). *Rapport bij het Jaarverslag 2024 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (XVII).*

Algemene Rekenkamer (2025b). *Rapport bij het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV).*

Algemene Rekenkamer (2025c). *Focus op schadevergoedingen voor veteranen.*

Algemene Rekenkamer (2025d). *De derde hoofdtaak van de krijgsmacht: ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp.*

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025.*

Defensie (2023). *Notitie Reikwijdte en Detailniveau Nationaal Programma Ruimte voor Defensie.*

Defensie (2024a). *Thematische indeling Strategische Evaluatieagenda, planning periodieke rapportages en opzet periodieke rapportage 'Mensen' (veiligheid).*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025. 31 516, nr. 45.

Defensie (2024b). *E-brief deelproject 'Groot pantserwielvoertuig Boxer'*.

Defensie (2025a). *Jaarverslag 2024 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds*.

Defensie (2025b). *Jaarverslag 2024 van het Ministerie van Defensie*.

Defensie (2025c). *Schriftelijke vragen van het lid Kahraman (NSC) over het vervolgrapport van de veteranenombudsman d.d. 11 februari 2025*.

Bijlage 4 Begrippenlijst

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 De controle van de geheime uitgaven maken geen onderdeel uit van ons verantwoordingsonderzoek van het ministerie van Defensie. De in dit hoofdstuk opgenomen oordelen hebben daarom ook geen betrekking op de financiële informatie van artikel 11 Geheim.
- 2 Centraal Planbureau (2025). *Macro Economische Verkenning 2025*. Op 21 maart 2025 geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/raming-september-2024-mev-2025>
- 3 Bij de berekening van dit percentage worden niet enkel uitgaven van de begrotingen van het ministerie van Defensie en het Defensiematerieelbegrotingsfonds meegerekend. Bepaalde uitgaven van verschillende ministeries worden ook toegerekend aan de defensie-uitgaven.
- 4 De figuur is aangepast naar aanleiding van het definitieve jaarverslag van het ministerie van Defensie (X) op 16 april 2025.
- 5 Deze paragraaf is aangepast naar aanleiding van het definitieve jaarverslag van het ministerie van Defensie (X) op 16 april 2025.
- 6 In de Defensienota 2024 definieert de minister gevechtskracht als volgt:
'De krijgsmacht moet de juiste gevechtskracht hebben om tegenstanders af te schrikken. En de krijgsmacht moet gereed zijn om te vechten en het gevecht vol te houden, wanneer een tegenstander toch aanvalt.'
- 7 Dit tekstdeel is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Defensie voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet opgenomen. In het conceptrapport stond: "Het ontbreekt nog aan een periodieke, systematische, risicogerichte en tevens onafhankelijke toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inkopen ter ondersteuning van het management (interne controle)."
- 8 De controle van de geheime uitgaven maken geen onderdeel uit van ons verantwoordingsonderzoek van het ministerie van Defensie. De in dit hoofdstuk opgenomen oordelen hebben daarom ook geen betrekking op de financiële informatie van artikel 11 Geheim.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 14 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025