

Ministerie van Defensie (X)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie 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 2023* van het Ministerie van Defensie. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 10

- 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11
- 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 12
- 3.3 Affinanciering militaire pensioenen nog niet opgenomen als verplichting | 13

4. Bedrijfsvoering | 15

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 17
- 4.3 Onvolkomenheden | 17
- 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 34
- 4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 44

5. Beleidsresultaten | 45

- 5.1 Tapstatistieken MIVD | 45
- 5.2 Totstandkoming beleidsinformatie | 47

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 48

- 6.1 Reactie minister van Defensie | 48
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 51

Bijlagen | 52

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2023 | 52
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 55
- Bijlage 3 Literatuur | 60
- Bijlage 4 Begrippenlijst | 61
- Bijlage 5 Eindnoten | 67

1. Onze conclusies

Met oorlogen en geweld aan de grenzen van het NAVO-grondgebied geeft de minister van Defensie leiding aan een organisatie die onder druk een transitie ondergaat. Er is een noodzaak om verder te investeren in materieel en wapens en het verbeteren van de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Voldoende personeel en het adequaat functioneren van ondersteunende diensten zijn cruciaal bij het verbeteren van deze gereedheid. Deze zijn namelijk nodig om groot materieel te verwerven en optimaal in te kunnen zetten.

Uitgaven bij Defensie stijgen, operationele gereedheid niet op gewenste niveau

In 2023 gaf Defensie € 15,1 miljard uit ten opzichte van € 12,8 miljard in 2022. Ondanks deze toename voldeed Nederland in 2023 niet aan de NAVO-norm, die voorschrijft dat 2% van het bruto binnenlands product (bbp) wordt uitgegeven aan defensie. Het percentage bedroeg namelijk 1,5%. Hoewel de defensie-uitgaven in de komende jaren stijgen (naar € 21 miljard in 2024) heeft nieuwe pensioenwetgeving tot gevolg dat de minister eerder dan gepland geld moet uitgeven aan pensioenen van militairen. De totale defensie-uitgaven zullen in 2026 daardoor eenmalig fors stijgen met € 8,5 miljard, terwijl de uitgaven aan pensioenen in de jaren daarna afnemen.

De operationele gereedheid van Defensie is door onder meer een gebrek aan Defensiepersoneel niet op het gewenste niveau. Tot medio 2023 steeg het personeelsbestand met slechts 1,7% (+ 1.149 fte) ten opzichte van een jaar geleden. Hierbij neemt vooral het burgerpersoneel toe, terwijl er blijvende tekorten zijn onder het militair personeel.

De grootste uitgaven vanuit de begroting van Defensie gaan naar personele uitgaven (47%) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (36%). Vanuit het DMF zijn verplichtingen aangegaan voor materieel, zoals de aanschaf van fregatten en Patriot-raketten, en uitgaven gedaan voor onder meer F-35 vliegtuigen.

Problemen bedrijfsvoering groter, risico voor slagkracht

De aandacht van de minister van Defensie is vooral gericht op gereedheid en versterking van het materieel. We constateren tegelijkertijd dat er te weinig urgentie is voor het op orde brengen van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld bij onderdelen met risico's voor de veiligheid zoals de beveiliging van militaire objecten, het beheer van cryptografiemiddelen en het beheer van munitie. Het Ministerie van Defensie heeft te maken met langdurige, zich opstapelende problemen in de bedrijfsvoering. Dit blijkt uit het aantal van 7 onvolkomenheden. Vorig jaar constateerden wij dat de groei bij het Ministerie van Defensie zwakheden blootlegde. De minister heeft in 2023 het tij niet weten te keren. Sterker nog: de problemen in de bedrijfsvoering worden groter, ondanks de inspanningen van de minister van Defensie, en dit raakt de slagkracht van Defensie.

Adequaat inkoopbeheer, munitiebeheer en een goed inventarisatieproces zijn cruciaal om over defensiematerieel te beschikken op de juiste plaats en tijd. De beveiliging van militaire objecten en de geheime communicatie tussen wapensystemen (cryptografiemiddelen) zijn essentieel om de veiligheidsbelangen van Nederland en de NAVO te beschermen en om militaire operaties te kunnen uitvoeren. Maar ook regie op Defensievastgoed is een randvoorwaarde voor veilige en goede legeringen van personeel en ruimte voor trainingen.

Het is zaak dat de minister van Defensie niet alleen de aandacht richt op geld uitgeven om materieel te kopen, ook al is de druk hierop onder meer vanuit de Tweede Kamer groot. Ook het belang van een toekomstbestendige bedrijfsvoering om al het bestaande en aangeschafte materieel te beheren en te bemensen verdient alle aandacht.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Defensie



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Inkoopbeheer	×	×	×	×	▶
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 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het defensiebeleid en de uitvoering daarvan. De 3 grondwettelijke 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; en
3. het leveren van bijstand aan civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampen en crises.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2023 € 15.122 miljoen uitgegeven (zie tabel 1). Dit is 4,1% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 15.931 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 223 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

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

	2021	2022	2023
Verplichtingen	12.221	13.050	15.931
Uitgaven	12.095	12.846	15.122
Ontvangsten	166	181	223
Fte's	66.818	67.044	68.193*

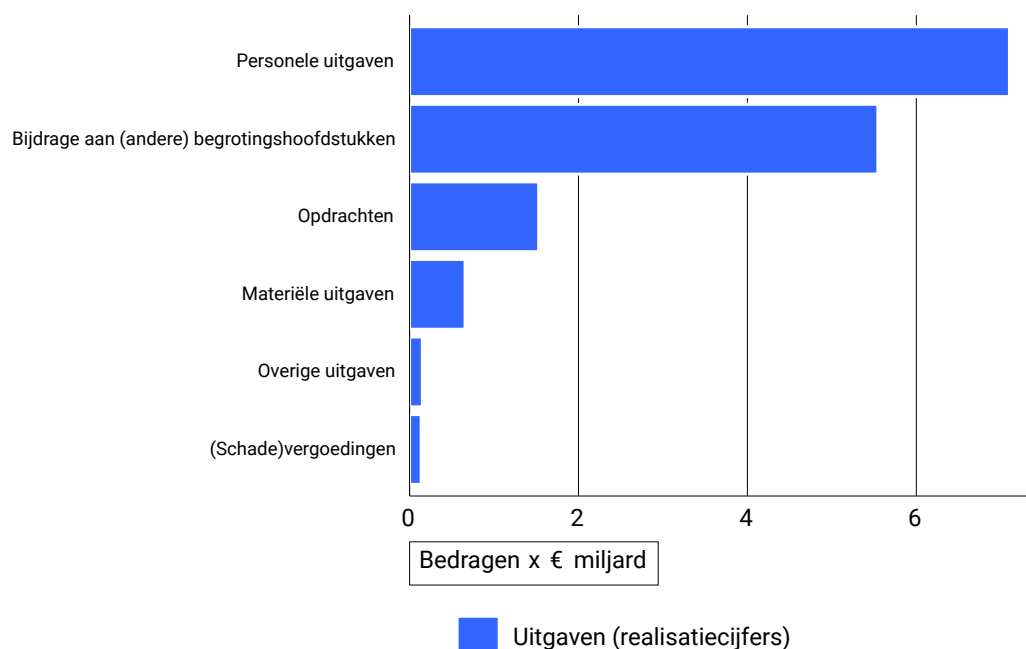
*peildatum 1 juli 2023

Uitgavenpatroon in 2023

Zoals blijkt uit figuur 1 gaat in 2023 het grootste gedeelte van het defensiebudget, € 7.102 miljoen, naar personele kosten zoals salarissen, pensioenen en medische zorg voor militairen (47%). Daarnaast bestaat een groot deel (36%) uit een bijdrage aan het andere begrotingshoofdstuk van Defensie: het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Vanuit het DMF financiert en bekostigt de minister van Defensie de investeringen en instandhoudingskosten voor materieel, infrastructuur en IT-middelen. Het DMF ontving in 2023 € 5.466 miljoen uit het begrotingshoofdstuk X, ruim € 1 miljard minder dan begroot. Dit lichten we verder toe in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)*.

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Defensie in 2023*

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



Toename uitgaven in 2023

De totale uitgaven over 2023 zijn met ruim € 2 miljard gestegen ten opzichte van 2022 (zie tabel 1). De verplichtingen zijn nog harder gestegen, met een toename van bijna € 3 miljard. De grootste uitgavenstijgingen hadden te maken met de uitgaven wat betreft opdrachten voor Defensie, die met € 829 miljoen toegenomen zijn. Een groot deel hiervan is gerelateerd aan Oekraïne. De bijdrage aan het DMF is met € 595 miljoen toegenomen. In het kader van de hernieuwde urgentie zijn er de afgelopen jaren extra middelen gegeven aan het Ministerie van Defensie. Dit verklaart de grote toename in uitgaven en aangegane verplichtingen in 2023. Het is echter niet altijd mogelijk dit geld meteen uit te geven door bijvoorbeeld krapte op de arbeidsmarkt of lange wachttijden

voor nieuw materieel. Ook is het in veel gevallen te vroeg om nu al resultaten vast te stellen. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)* gaan we verder in op de besteding van het extra geld voor Defensie.

Steun aan Oekraïne

De minister van Defensie heeft de afgelopen jaren ondersteuning geleverd aan Oekraïne in de vorm van materiële steun, training, opleidingen en onderhoud (zie figuur 2). Defensie heeft het materieel zowel commercieel aangekocht als geleverd uit eigen voorraad. Uit voorraad is tussen 15 december 2022 en 4 december 2023 voor € 788 miljoen aan goederen geleverd aan Oekraïne. Dit betreft de vervangingswaarde van deze goederen. Er is daarnaast voor € 775 miljoen aan militair materieel geleverd aan Oekraïne dat aangekocht is. Voor leveringen uit eigen voorraad tot en met februari 2023 heeft Defensie € 462 miljoen gedeclareerd. Hiervan zal Defensie € 242 miljoen van de Europese Vredesfaciliteit (EPF) ontvangen, deze ontvangsten worden in 2024 verwacht. Daarbovenop heeft Defensie over leveringen uit eigen voorraad vanaf februari 2023 nog € 528 miljoen gedeclareerd bij het EPF. Besluitvorming hierover bij het EPF loopt nog. Verder heeft een co-financieringsproject met Denemarken geleid tot € 72,4 miljoen aan ontvangsten in 2023.

Figuur 2 Ondersteuning Ministerie van Defensie aan Oekraïne vanaf 2022

Steun aan Oekraïne



Nederland draagt in 2023 verder € 75 miljoen extra bij aan het *NAVO Ukraine Comprehensive Assistance Package* (UCAP) en heeft voor € 3,26 miljoen aan trainingen ten bate van Oekraïne uitgegeven. De Koninklijke Marechaussee heeft bijgedragen aan forensische onderzoeken met een financieel belang van € 1,68 miljoen in opdracht van het *International Criminal Court* (ICC) voor onderzoek naar vermeende oorlogsmisdaden in Oekraïne.

De uitgaven voor steun aan Oekraïne geven geen volledig beeld van de gemaakte kosten voor ondersteuning. Dat komt doordat bepaalde uitgaven niet separaat worden geregistreerd. Dit betreffen bijvoorbeeld personele uitgaven en uitgaven voor het vervoer van goederen.

Personeelsbestand toegenomen

De realisatiecijfers van het personeelsbestand in de eerste helft van 2023 laten een lichte stijging (1,7%) zien ten opzichte van de eerste helft van 2022: de instroom van militair personeel is gestegen en de uitstroom is gedaald. Het personeelsbestand van Defensie laat een stijging zien van 67.044 fte medio 2022 naar 68.193 fte medio 2023 (+ 1.149 fte). Het aantal burgerpersoneel laat de grootste stijging zien met 974 fte. Het aantal militair personeel en reservisten is met respectievelijk 101 fte en 74 fte toegenomen. Er zijn met name tekorten bij specifieke categorieën militair personeel. Dit gaat om logistiek, technisch en IT-personeel.

Nederland voldoet niet aan 2% NAVO-norm defensie-uitgaven, wel aan 20%

NAVO-norm investeringen

Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten 2% van het bruto binnenlands product (bbp) uitgeven aan Defensie. In 2023 gaf Nederland € 15,3 miljard uit aan Defensie op een bbp van € 1.033 miljard¹, wat resulteert in een percentage van 1,50%. Hiermee voldoet Nederland in 2023 niet aan de NAVO-norm, alhoewel wel sprake is van een stijging ten opzichte van de 1,38% uit 2022. Daarnaast geldt dat minimaal 20% van de defensie-uitgaven volgens de NAVO-afspraken besteed moet worden aan investeringen. Nederland voldoet in 2023 aan deze investeringsquote met een percentage van 23,9%.

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. Het Ministerie van Defensie geeft aan dat door een gebrek aan Defensie-personeel de materiële gereedheid en de geoefendheid niet op het gewenste niveau zijn. Mogelijkheden om te oefenen in het hoogste geweldsspectrum zijn bovendien beperkt in de digitale en fysieke omgeving. Ook de verhoogde inzet van Defensie-personeel in het oosten van Europa en de ondersteuning aan Oekraïne heeft gevolgen voor de materiële gereedheid en geoefendheid, al is dit door de minister van Defensie als acceptabel beoordeeld (Ministerie van Defensie, 2023b).

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is *rechtmatig* als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een 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.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 gaan we in op een of meer specifieke onderdelen van de ontvangsten, verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Defensie



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie:

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

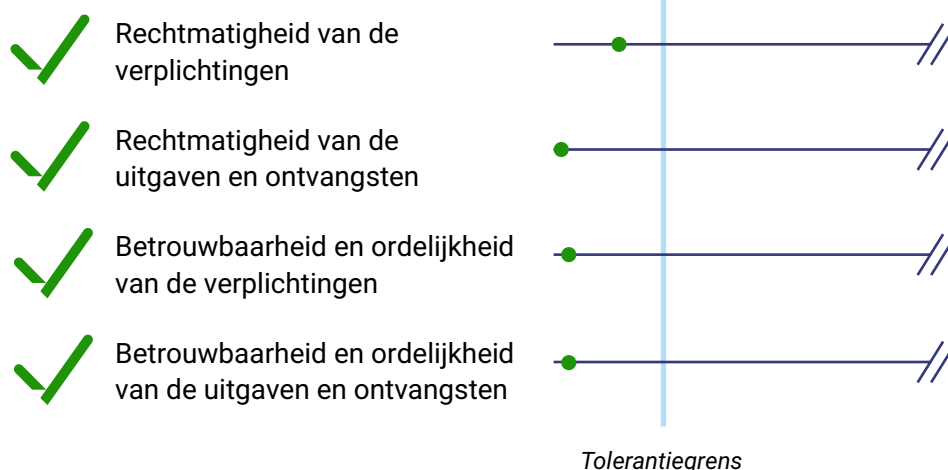
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Defensie (X) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

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. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Op totaalniveau



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.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie is opgenomen omvat € 127,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4, 5, 7, 8 en 9. Het bedrag aan uitgaven omvat € 101,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 7 en 9.

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

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie:

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

3.3 Affinanciering militaire pensioenen nog niet opgenomen als verplichting

In mei 2023 stemde de Eerste Kamer in met de Wet toekomst pensioenen. Dit heeft ook invloed op de financiering van het pensioen van militairen. De begrotingsgefinancierde militaire pensioenen (omslagstelsel) dienen te worden omgezet naar kapitaaldekking. Het ineens betalen van in de toekomst verschuldigde pensioenpremies wordt *affinancieren* genoemd. Zoals de minister van Defensie bij de saldibalans heeft toegelicht, is dit nog niet als verplichting verwerkt in het *Jaarverslag 2023*. Gezien de omvang van deze toekomstige financiële verplichting vragen wij de aandacht van de minister hiervoor.

De pensioenen van (oud-)militairen die vóór 2001 zijn opgebouwd worden nog middels het omslagstelsel gefinancierd. Dit houdt in dat de pensioenpremies niet worden afgedragen, maar dat Defensie de pensioenen pas betaalt aan het ABP op het moment dat de pensioenuitkering wordt betaald aan oud-militairen. Het moment van betaling aan het ABP is het moment waarop Defensie dit als verplichting en als uitgave verantwoordt in de administratie². Door de invoering van het nieuwe pensioenstelsel mag dit niet langer. Het Ministerie van Defensie zal daarom naar verwachting op 31 december 2026 eenmalig een betaling moeten doen aan het ABP voor alle toekomstige uitkeringen aan gepensioneerde militairen. Voordat het Ministerie van Defensie de precieze omvang van de affinanciering kan vaststellen en de betaling aan het ABP kan verrichten, is er nog wel instemming vanuit De Nederlandsche Bank en de vakbonden nodig. Dit moment wordt kort voor het moment van affinancieren verwacht.

In de voorjaarsnota 2023 raamde de minister van Financiën dat door de nieuwe pensioenwet in 2026 een eenmalige betaling van € 8,5 miljard gedaan zal moeten worden door het Ministerie van Defensie aan het ABP. Dit zijn geen echte extra uitgaven, het gaat om het naar voren halen van uitgaven die het Ministerie van Defensie

anders in de toekomstige jaren had moeten doen. De uitgaven in de jaren na 2026 zullen hierdoor dus afnemen. De precieze hoogte van de affinanciering moet nog worden berekend. De hoogte is onder andere afhankelijk van het aantal pensioengerechtigden waarvoor het pensioen moet worden gefinancierd en de rekenrente op het moment van invaren.

Voor deze toekomstige betaling aan het ABP heeft de minister van Defensie in het *Jaarverslag 2023* nog geen verplichting opgenomen. In plaats daarvan heeft de minister van Defensie ervoor gekozen een toelichting op te nemen bij de saldibalans onder “Niet uit de balans blijvende verplichtingen”.

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 in 2023 is veranderd vergeleken met 2022 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen (§ 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 en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. 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 2023* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Langjarige problemen in de bedrijfsvoering duren voort

We constateren dat er qua materiële bedrijfsvoering, met uitzondering van inkoopbeheer en vastgoedbeheer, meer structureel een gebrek is aan 'in control' zijn. Sinds februari 2021 is de inrichtingsverantwoordelijkheid voor het besturingsmodel en de bedrijfsvoering verlegd van het Directoraat-Generaal Beleid (DGB) naar de Commandant der Strijdkrachten (CDS). In februari 2022 viel Rusland Oekraïne aan en zowel de minister als de ambtelijke en militaire top richtten zich op de oorlog en op het aanschaffen van Defensiematerieel teneinde de operationele gereedheid te verbeteren.

Er was in 2023 echter te weinig focus op het oplossen van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, terwijl die van invloed zijn op de slagkracht van de krijgsmacht. Op 5 van de 7 onvolkomenheden is er in 2023 weinig vooruitgang geboekt. Zo zien we dat er

nog geen concrete stappen zijn gezet om de problemen in het inventarisatieproces van onder andere militair materieel, wapens, onderdelen en munitie op te lossen. Het ministerie heeft in 2023 nog geen oorzaakanalyse gedaan of verbeterplan opgesteld. Bij het munitiebeheer is wel een verbeterplan opgesteld, maar ook hier ontbreekt het nog aan een oorzaakanalyse. Zo lang de oorzaak van de problemen niet achterhaald is, blijven problemen in de praktijk voortduren. Ook het IT- en autorisatiebeheer is niet substantieel verbeterd.

Bij het inkoopbeheer zien we nu na een aantal jaren wel verbetering en komt de oplossing in zicht. Ook bij Defensievastgoed zien we dat de voortgang in 2023 is doorgezet en dat het ministerie op weg is om de vastgoedproblemen op te lossen.

Weinig urgentie voor oplossen veiligheidsproblemen

De beveiliging van militaire objecten en beveiligde communicatie tussen wapensystemen (cryptografiemiddelen) zijn essentieel om de veiligheidsbelangen van de Nederlandse staat en de NAVO te beschermen, en om militaire operaties te kunnen uitvoeren. In 2022 ontdekten we dat beide zaken niet op orde waren. Het risico bestaat dat buitenstaanders fysiek en digitaal toegang kunnen krijgen tot militaire objecten, geheime communicatie of zelfs de aansturing van wapensystemen.

Dit jaar zien we dat voor het beheer van cryptografiemiddelen zelfs nog geen plan is opgesteld om de problemen op te lossen. Voor de beveiliging van militaire objecten is direct na onze bevindingen in 2023 een bewustwordingsactie gestart om het veiligheidsbewustzijn van personeel te verhogen. Wat wij echter missen is een integrale aanpak van de veiligheidsproblemen die meer is dan alleen een bewustwordingscampagne. Er is een plan met maatregelen gemaakt in Excel, maar dit plan beoordelen wij als ontoereikend. Ondanks de oorlog in Oekraïne en de *Alert State A* bij Defensie zien wij weinig urgentie bij de minister van Defensie voor het oplossen van deze veiligheidsproblemen.

Onduidelijk besturingsmodel hindert aanpak onvolkomenheden

Sinds 2021 werkt Defensie met een nieuw besturingsmodel. In dit nieuwe model is de CDS – namens de minister van Defensie – verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering bij de defensieonderdelen en dus ook voor het oplossen van de problemen die wij daar al jaren constateren. De invoering van dit nieuwe besturingsmodel was eind 2023 nog steeds niet klaar. Er bestaan onduidelijkheden over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op de bedrijfsvoering. We concluderen dat dit de voortgang hindert bij de aanpak op het gebied van onvolkomenheden als de beveiliging van militaire objecten, het beheer van cryptografiemiddelen, 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 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 7 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	►
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: verbetering zet door

Het inkoopbeheer is een kritiek proces voor het functioneren van de krijgsmacht. Met defensie-inkopen is veel geld gemoeid. Zeker gezien de stijgende investeringen in materieel de laatste jaren. Het inkoopbeheer is sinds 2016 een onvolkomenheid bij het Ministerie van Defensie. Ook in 2023 is sprake van een onvolkomenheid, maar er is sprake van verdere verbetering en het oplossen van de onvolkomenheid komt in zicht.

Extra uitgaven door groei en impact oorlog Oekraïne

De investeringen in verband met de groei van Defensie en de oorlog in Oekraïne leiden tot meer druk op de inkooporganisatie van Defensie. Het aanschaffen van wapens en munitie leidt tot een stijging van de aangegane verplichtingen. In totaal zijn er in 2023 door Defensie € 24,75 miljard aan verplichtingen aangegaan, hiervan had € 8,84 miljard betrekking op het DMF (K) en had € 15,91 miljard betrekking op Defensie (X). Van alle verplichtingen had € 1,6 miljard betrekking op Oekraïne. Voor meer inzicht zie hoofdstuk 2.

Aanbestedingsregelgeving - balanceren tussen rechtmatigheid en doelmatigheid

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

Kwaliteit inkoopbeheer gaat vooruit

Defensie heeft in 2023 wederom maatregelen getroffen om de opzet en het bestaan van het inkoopbeheer verder te verbeteren. Om de onvolkomenheid op te lossen zal Defensie de effectieve werking van de beheersmaatregelen – de verschillende *key controls* – in 2024 moeten aantonen. Defensie werkt momenteel aan de ontwikkeling van een monitor van de interne beheersmaatregelen. Nadat deze monitor met de resultaten van de verschillende *key controls* beschikbaar is, ontstaat bij Defensie inzicht in de werking. Wij verwachten dat deze goede trend zich in 2024 voortzet.

Onrechtmatig of onzekerheid bij niet naleven aanbestedingsregels

In de bedrijfsvoeringsparagraaf licht de minister de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen in detail toe. De in 2023 geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bedragen in totaal voor beide begrotingshoofdstukken € 454,7 miljoen. Hiervan heeft € 321,2 miljoen betrekking op het begrotingshoofdstuk Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) en € 133,5 miljoen op het begrotingshoofdstuk Defensie (X).

Defensiematerieelbegrotingsfonds (begrotingshoofdstuk K)

De fouten en onzekerheden bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds overschrijden de tolerantiegrens op 2 begrotingsartikelen en op het totaal van de verantwoorde verplichtingen (zie ook ons financieel oordeel in hoofdstuk 3 van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)*). De omvang van de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid, die op artikel 3 tot een overschrijding van de tolerantie hebben geleid, bedraagt € 134,3 miljoen. De overschrijding op artikel 6 wordt veroorzaakt door een bedrag van € 68,7 miljoen aan fouten en onzekerheden. Op de andere begrotingsartikelen zijn eveneens fouten en onzekerheden geconstateerd voor een bedrag van € 118,3 miljoen, deze hebben niet geleid tot het overschrijden van de artikeltoleranties.

De fouten en onzekerheden in de verplichtingen van het Defensiematerieelbegrotingsfonds betreffen voornamelijk (Europese) aanbestedingsfouten veroorzaakt door het niet of niet juist toepassen van de aanbestedingsregels. Defensie heeft hierbij in 8 gevallen gebruik gemaakt van de escalatieprocedure, de financiële omvang bedraagt € 42,4 miljoen. Ook zijn er onrechtmatigheden bij de inhuur van professionals geconstateerd. Een bedrag van € 23,2 miljoen betreft inhuur van adviesdiensten in 2023 via afroep (inhuur van medewerkers) op een raamovereenkomst welke reeds verlopen was. Dit betreft onder meer de raamovereenkomsten voor interim-management en organisatieadvies. Daarnaast is Defensie een onrechtmatige overbruggingsovereenkomst voor inhuur van IT-professionals aangegaan via categoriemanagement van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Hiervoor is ook een bedrag van € 23,2 miljoen onrechtmatig.

Defensie (begrotingshoofdstuk X)

De fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van verplichtingen in de begroting van Defensie (X) overschrijden geen tolerantiegrenzen. De oorzaak van de geconstateerde fouten en onzekerheden voor een bedrag van circa € 133,5 miljoen ligt ook hier voornamelijk bij het niet of niet juist toepassen van de aanbestedingsregels. Defensie heeft hierbij in 24 gevallen gebruik gemaakt van de escalatieprocedure, de financiële omvang hiervan bedraagt € 66 miljoen.

Escalatieprocedure: indien beroep op uitzonderingsbepalingen niet mogelijk is

De escalatieprocedure is een procedure om – in uitzonderingssituaties – in afwijking van aanbestedingsregelgeving toch tot inkoop over te gaan. Dit is in strijd met de wet- en regelgeving en daarom onrechtmatig. Bij inkopen kan Defensie een beroep doen op meerdere uitzonderingsbepalingen. Indien het voor een inkoop niet mogelijk is om gebruik te maken van de uitzonderingsbepalingen en er schade gaat ontstaan

als er niet wordt ingekocht, dan maakt Defensie gebruik van de escalatieprocedure. Het gebruik van de escalatieprocedure en het niet of niet juist toepassen van de aanbestedingswet- en regelgeving heeft geleid tot diverse fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid.

De uitzonderingsbepalingen waar Defensie (mits voldaan wordt aan de voorwaarden) gebruik van kan maken zijn opgenomen in de Aanbestedingswet 2012, de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Voorwaarde voor gebruik hiervan is dat de motivering en onderbouwing van de toepasbaarheid van de uitzonderingsbepaling zijn vastgelegd in het inkoopdossier. Ontbreken deze in het dossier, dan is er meestal sprake van een onzekerheid in de rechtmatigheid. De hoeveelheid uitzonderingsbepalingen en het complex van juridische voorwaarden vraagt veel kennis en capaciteit om de aanbestedingen zorgvuldig uit te voeren. Door het inkoopproces te digitaliseren heeft Defensie het selecteren van de uitzonderingsvoorwaarde en de vastlegging daarvan in het inkoopdossier vereenvoudigd. Er wordt nu geborgd dat een deskundige de onderbouwing toetst.

Als de operationele noodzaak of veiligheid duidelijk in het geding is, kan Defensie – met expliciete instemming van de commandanten van de defensieonderdelen – gebruikmaken van de escalatieprocedure. De aanbesteding is dan onrechtmatig en moet in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag worden vermeld. Defensie heeft in 2023 voor beide begrotingen (X en K) gebruik gemaakt van de escalatieprocedure. In totaal heeft Defensie voor 32 dossiers gebruik gemaakt van de escalatieprocedure. In deze dossiers is dus expliciet besloten om af te wijken van de aanbestedingsregels. Het financieel belang van de 32 dossiers bedraagt € 108,4 miljoen. In 2022 was nog sprake van 21 dossiers met een financieel belang van € 57,1 miljoen. Zowel het aantal escalatiedossiers als de financiële omvang van de escalatiedossiers is in 2023 gestegen ten opzichte van 2022, met respectievelijk 52% en 90%. De financiële omvang is procentueel ten opzichte van de totale verplichtingen gelijk gebleven (1,7%).

Beheersmaatregelen inkoopbeheer

Wij hebben in voorgaande jaren gerapporteerd over diverse tekortkomingen in de beheersmaatregelen (*key controls*) bij inkoop. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie (Ministerie van Defensie, 2024a) rapporteert de minister van Defensie dat de key controls volledig zijn geïmplementeerd. De effectieve werking van deze key controls moet nog worden aangetoond. Een belangrijk aandachtspunt blijft de key control interne controle. Deze monitoring door het ministerie van Defensie is noodzakelijk om de effectieve werking van de key controls aan te kunnen tonen en levert de minister sturingsinformatie op.

Conclusie

De oorlog in Oekraïne en tegelijkertijd de versterking van de operationele slagkracht van Defensie leidt tot meer druk op de inkooporganisatie van Defensie. Het aanschaffen van wapens en munitie leidt tot een stijging van de aangegane verplichtingen. Ondanks dat er in 2023 maatregelen zijn genomen om de interne beheersing van de inkoop te verbeteren is nog steeds sprake van diverse tekortkomingen. Daarom handhaven we de onvolkomenheid.

4.3.2 Onvolkomenheid munitiebeheer: onvoldoende verbetering zichtbaar

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 en risico's die het functioneren en presteren van de krijgsmachtonderdelen negatief kunnen beïnvloeden. Ook in 2023 blijft de onvolkomenheid gehandhaafd.

Plan munitiebeheer en voortgang

De minister van Defensie heeft in 2022 een plan opgesteld en de afdeling Monitor Munitiedomein (MMD) opgericht. De MMD is door Defensie aangewezen als de verantwoordelijke voor het munitiedomein. Het plan richt zich op personele versterking, verbeteren van kennis en kunde, positief beïnvloeden van gedrag, vereenvoudiging van processen en vermindering van administratieve lasten. In 2023 heeft het ministerie gewerkt aan het verbeteren van het munitiebeheer volgens dit plan en de doorlooptijd van de verbeteracties duurt volgens Defensie tot en met 2027.

In het plan heeft Defensie ook deelprojecten benoemd. Hiervoor ontbreken echter zichtbare oorzaakanalyses en deze deelprojecten zijn niet geconcretiseerd. Deze betreffen onder meer het versterken van de personele capaciteit en het vereenvoudigen van processen. Daarom kunnen wij niet vaststellen hoe de verschillende deelprojecten en activiteiten afzonderlijk en in samenhang bijdragen aan het oplossen van de problemen in het munitiebeheer. De informatievoorziening om de voortgang van de verbetermaatregelen te kunnen bewaken moet beter worden georganiseerd. Zolang wij niet kunnen vaststellen of het verbeterplan voorziet in maatregelen die zullen leiden tot een structurele oplossing voor de tekortkoming en dat de uitvoering van het verbeterplan beheerst verloopt, handhaven wij de onvolkomenheid.

In 2023 zijn door het ministerie stappen gezet om het munitiebeheer te verbeteren, bijvoorbeeld door het digitaliseren van de *Monitor Kwaliteit Materieelbeheer* (MKM) en het versterken van de personele capaciteit. Positief is dat de minister van Defensie beschikt over een dashboard (BI-VEST) dat realtime inzicht geeft in de ingevulde en

geapprecieerde checklist die worden gebruikt voor de MKM. Wat nog ontbreekt is toezicht vanuit de tweede lijn op de betrouwbaarheid van de ingevulde MKM. Zie hiervoor ook het aandachtspunt sturing en beheersing (§ 4.4.1). De interne audit die de Auditdienst Rijk (ADR) in andere jaren uitvoerde om de betrouwbaarheid van de ingevulde MKM te toetsen heeft in 2023 niet plaatsgevonden.

De MMD is de afdeling van het Ministerie van Defensie die verantwoordelijk is voor het oplossen van de onvolkomenheid munitiebeheer. Het ontbreekt aan voldoende inzicht bij de MMD in de feitelijke realisatie en vastlegging van de verbeteractiviteiten door de defensieonderdelen.

Conclusie

Wij concluderen dat in 2023 sprake is van onvoldoende verbeteringen in het munitiebeheer door de minister van Defensie. De aanbevelingen die wij afgelopen jaren hebben gedaan moeten nog worden opgevolgd en uit het plan 2023 blijkt dat Defensie tot en met 2027 bezig zal zijn om de knelpunten structureel op te lossen. Dan zal ook de effectiviteit van de verbetermaatregelen in de praktijk moeten worden aangetoond. Wij kunnen daarom nog niet vaststellen dat het verbeterplan leidt tot een structurele oplossing van de tekortkomingen en daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

4.3.3 Onvolkomenheid vastgoedbeheer: verbetering zichtbaar

Het Ministerie van Defensie is de grootste eigenaar van vastgoed in Nederland. De vervangingswaarde van het vastgoed van het Ministerie van Defensie bedraagt eind 2023 ruim € 32 miljard. Het beheer van het vastgoed wordt uitgevoerd door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) dat valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Het vastgoed is van belang voor een goed functionerende krijgsmacht: een veilige werk- en leefomgeving is essentieel voor de inzetbaarheid van mensen. Maar er moeten ook goed uitgeruste panden zijn voor opslag van munitie en stalling van materieel. In 2018 en 2019 beoordeelden wij de tekortkomingen in het vastgoedbeheer van het Ministerie van Defensie als een onvolkomenheid en in 2020 en 2021, door de verslechtering van de situatie, als een ernstige onvolkomenheid. Door de duidelijke verbeteringen hebben wij ons oordeel in 2022 afgeschaald van een 'ernstige' onvolkomenheid naar een onvolkomenheid. De eerder door ons geconstateerde inzet en betrokkenheid van het Ministerie van Defensie om problemen op te lossen zijn in 2023 voortgezet.

Programma Transformatie Vastgoed Defensie verder geoperationaliseerd, sturingsmechanismen doorontwikkeld

In 2022 stelden wij vast dat het programma Transformatie Vastgoed Defensie (TVD) concreet inzicht geeft in welke objecten te behouden en welke af te stoten en dat het programma een solide basis biedt om te komen tot een toekomstbestendige vastgoedportefeuille. We constateerden dat het programma nog gedeeltelijk in de steigers stond, maar stelden tevens vast dat Defensie met de goede dingen bezig is en dat daar tijd voor nodig is. In 2023 is het programma in een volgende fase terechtgekomen: de realisatiefase.

Het programma TVD geeft concreet invulling aan de ingrijpende keuzes die gemaakt moeten worden op vastgoedgebied. Het programma is opgedeeld in werkpakketten. Daarin worden zowel kleinere als grotere projecten tegelijk opgestart om dit omvangrijke programma zo efficiënt mogelijk in gang te zetten. De kleinere projecten leiden daarbij sneller tot realisatie; de grote en complexe projecten hebben (bijna) de volle doorlooptijd nodig om tijdig gerealiseerd te zijn.

Ook zijn in 2023 met het opstellen van documentatie op het gebied van informatie en besturing de eerste stappen gezet in de doorontwikkeling van het vastgoedmanagement. In aanvulling daarop toont het operationele ontwerp de afhankelijkheden tussen de verschillende effecten die bereikt moeten worden om het einddoel te kunnen behalen. Hiermee wordt beoogd om tijdig potentiële problemen te ontdekken en daarop te sturen.

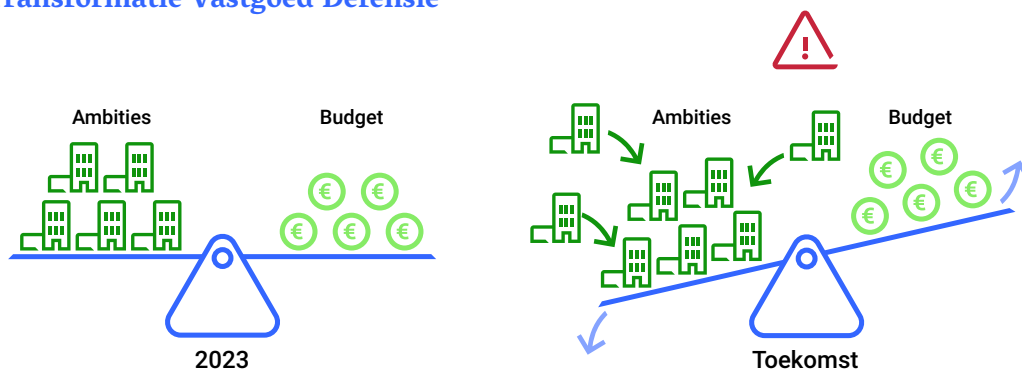
Wij constateren dat er in 2023 concrete stappen zijn gezet om te komen tot realisatie. Daarbij is niet alleen gekeken naar de verdere inhoudelijke invulling van het programma, maar zijn ook afhankelijkheden en de governance van het programma verder geconcretiseerd. Hiermee heeft Defensie in 2023 een verdere doorontwikkeling laten zien.

Behoeftewijziging kan leiden tot programmawijziging

Wij constateren dat onze aanbeveling uit 2022 over inzicht in de vastgoedportefeuille is opgevolgd. Tevens is de financiële dekking van het programma geborgd. Verder stellen wij vast dat Defensie, mede dankzij het vastgoedrekenmodel, goed inzicht heeft in de financiële consequenties van onder meer prijsstijgingen en veranderende behoeften. Sinds het opstellen van dit programma zijn de (geo)politieke omstandigheden echter sterk veranderd. Deze kunnen leiden tot gewijzigde behoeften, waaronder een grotere vraag naar vastgoed en daarmee een kleinere reductie van het vastgoed dan waar het programma zich nu op richt (zie figuur 3).

Figuur 3 Programma niet voldoende ingericht op veranderende omstandigheden

**Uitbreiding gebouwen en oefenterreinen risico voor programma
Transformatie Vastgoed Defensie**



Wij zien deze ontwikkelingen als een belangrijk punt op langere termijn. Daarbij verwijzen wij ook naar de bevindingen uit ons onderzoek naar bezuinigingen op de defensiebegroting uit 2021 (Algemene Rekenkamer, 2021). Het langer of opnieuw in gebruik houden van vastgoedobjecten leidt tot aanzienlijk hogere exploitatiekosten door de slechte onderhoudsconditie. Hierdoor komt minder geld dan verwacht vrij uit onderhoudsbesparingen en dit leidt veelal tot extra investeringskosten. Dat gaat vervolgens weer ten koste van het budget voor revitalisering. We sporen de minister van Defensie dan ook aan om rekening te houden met de consequenties van veranderende omstandigheden voor het programma en voor de financiële dekking hiervan.

Inzicht in staat Defensievastgoed verder verbeterd

De verbetering van het inzicht in de staat van het Defensievastgoed die wij in 2022 constateerden, heeft zich in 2023 verder doorgezet. Zo heeft Defensie een integraal gebiedsinformatiemodel ontwikkeld. Hiermee wordt het voor Defensie mogelijk om gedurende de gehele levenscyclus van objecten – bouw, beheer en afstoting – over eenduidige en actuele informatie te beschikken.

Voor gedegen besturing en besluitvorming is het echter van belang om niet alleen inzicht te hebben in de technische staat van het vastgoed, maar ook in het gebruik en de bezetting van het vastgoed en in de vereisten waaraan het vastgoed moet voldoen. Uit onderzoek van Defensie naar het gebruik en bezetting is gebleken dat er onvoldoende inzicht is in het gebruik van het vastgoed en dat hierop door de eenheden niet tot nauwelijks wordt gestuurd. Het vastgoed krijgt daardoor op de locaties nog niet de aandacht die nodig is. Doordat er intern onvoldoende informatie-uitwisseling is binnen het Ministerie van Defensie ontbreekt een *integraal* inzicht nog altijd.

Wij stellen vast dat als de cultuur en urgentie om integraal inzicht te hebben in gebruik en bezetting van het vastgoed bij de diverse defensieonderdelen ontbreekt en men hierover ook niet in overleg treedt met elkaar, het voor het TVD-programma onmogelijk is om het werk doelmatig te verrichten.

Onderzoek huisvestingsstelsel loopt

De onderbouwing van het principebesluit om het Defensievastgoed gefaseerd onder te brengen in een 'eigen' huisvestingsstelsel bij het RVB blijft onduidelijk en niet navolgbaar. Dit hebben wij ook nadrukkelijk benoemd in onze brief *Punten van aandacht bij het Strategisch Vastgoedplan 2022 (SVP)* (Algemene Rekenkamer, 2023a). Een onderbouwing in de vorm van een integrale afweging tussen varianten ontbreekt nog altijd.

Mede door deze brief is de opdracht voor een nadere uitwerking van alternatieven door Defensie aangepast. Niet alleen de variant van een eigen specialtystelsel Defensie (zie tekstkader) bij het RVB wordt onderzocht. Ook is door Defensie gevraagd om waar relevant en mogelijk een variant ter vergelijking te maken om de huidige situatie, waarbij het eigendom bij het Ministerie van Defensie blijft, te optimaliseren. Dit onderzoek was eind 2023 nog niet afgerond.

Specialtystelsel

Een specialty wordt gedefinieerd als een rijksgebouw waarvan, als gevolg van speciale eisen vanuit het primair proces, de hoofdfunctie van dat gebouw niet een kantoorfunctie is, danwel een kantoorgebouw dat geen gedeelde huisvesting kan bieden voor organisaties die geen onderdeel van het betreffende primair proces uitmaken. In een specialtystelsel hebben ministeries (in dit geval het Ministerie van Defensie) de zeggenschap over locatie, volume, inrichting, kwalitatieve eisen, aankoop en aanhuur en contractbeëindiging.

Conclusie

Wij constateren dat de inzet en de betrokkenheid die de minister van Defensie en haar medewerkers in 2023 hebben laten zien, tot een verdere doorontwikkeling van de vastgoedorganisatie hebben geleid. De Minister van Defensie kan de aanpak van het vastgoed bij Defensie verder verbeteren als zij inzichtelijk maakt wat de impact is van de geopolitieke ontwikkelingen op de behoeftestelling en daarmee op het vastgoed van Defensie, inclusief de beveiliging van militaire objecten. Waarbij ze benadrukt tot welke keuzes dit leidt en hoe de financiële dekking ook in de toekomst geborgd blijft. Daarnaast vragen wij aandacht voor de interne samenwerking om te komen tot een integraal inzicht in zowel de technische staat van het vastgoed als het gebruik en de

bezetting ervan. Tot slot is het zaak dat de minister van Defensie de nadere uitwerking van het voornemen om het Defensievastgoed onder te brengen in een specialtystelsel bij het RVB zo spoedig mogelijk afrondt om duidelijkheid te kunnen bieden aan beide organisaties en aan de Tweede Kamer.

4.3.4 Onvolkomenheid autorisatiebeheer: onvoldoende verbeterd

Goed autorisatiebeheer waarborgt functiescheiding in IT-systemen en is essentieel voor de beveiliging van data. Sinds 2019 is het autorisatiebeheer van het materieel-logistieke IT-systeem een onvolkomenheid. Vanwege de transitie naar een nieuw IT-systeem vinden aanpassingen in de huidige autorisatieopzet beperkt plaats. Dit betekent dat het geconstateerde probleem uit 2019 in 2023 bleef bestaan en daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

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

Hoog aantal functiescheidingsconflicten blijft aanwezig

Door de aanwezigheid van conflicten in de functiescheiding bestaat er een risico op bewuste of onbewuste mutatie van gegevens in de administratie van materieel, en misbruik van bedrijfsmiddelen bij kritische taken zoals het munitiebeheer. Het ministerie heeft beperkt zicht op deze risico's. Defensie gebruikt software om aanwezige functiescheidingsconflicten in kaart te brengen. Hieruit blijken al enkele jaren grote aantallen functiescheidingsconflicten. Dit zijn bijvoorbeeld conflicten waarbij voorraadbeheerders ook zelf voorraadverschillen mogen boeken.

Het ministerie heeft in 2023 een analyse uitgevoerd op veelvoorkomende functiescheidingsconflicten. Uit deze analyse blijkt dat een deel van de functiescheidingsconflicten ten onrechte wordt aangemerkt als conflict. Dit heeft geleid tot een reductie van het aantal conflicten. Desondanks blijft een hoog aantal conflicten in het systeem

aanwezig. Tevens heeft in de periode van januari tot augustus 2023 geen conflict-signalering plaatsgevonden. Daarmee bestaat er een verhoogd risico op bewuste of onbewuste mutatie van gegevens, en misbruik van bedrijfsmiddelen bij kritische taken. Het ministerie heeft beperkt zicht op deze risico's.

Nieuw IT-systeem geen oplossing voor huidige functiescheidingsconflicten

Het IT-systeem van Defensie voor materieellogistiek en financiën wordt vernieuwd. In 2023 heeft het ministerie software aangeschaft – onderdeel van het nieuwe IT-systeem – voor het analyseren van functiescheidingsconflicten en het toekennen van nieuwe rollen. Deze software is in 2023 nog niet in gebruik genomen. Met de implementatie van het nieuwe materieellogistieke IT-systeem geeft het ministerie op termijn opvolging aan het oplossen van de functiescheidingsproblematiek. De minister van Defensie zet in op een geactualiseerde autorisatieopzet in het nieuwe IT-systeem.

Dit biedt echter geen oplossing voor de huidige problematiek en de daarmee gepaard gaande risico's. Om de risico's van de huidige autorisatieproblematiek te mitigeren moet Defensie een nadere analyse uitvoeren op de gerapporteerde functiescheidingsconflicten en aantoonbaar vastleggen welke maatregelen door de defensieonderdelen op deze conflicten zijn genomen. Wij zien in 2023 onvoldoende verbeteringen in het autorisatiebeheer door de minister van Defensie. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

4.3.5 Onvolkomenheid beveiliging militaire objecten: geen verbetering zichtbaar en gebrek aan urgentie

Beveiliging van militaire objecten is van groot belang. Aanslagen op commando- of computercentra of wapensystemen kunnen de defensieorganisatie verlammen en zijn een risico voor de operationele gereedheid en slagkracht van de krijgsmacht en voor de veiligheid van Nederland en onze NAVO-bondgenoten. Over 2022 concludeerden we onder andere op basis van 8 praktijktesten dat de beveiliging van militaire objecten in de praktijk ondermaats is (Algemene Rekenkamer, 2023b). We beoordeelden de beveiliging van militaire objecten daarom als een onvolkomenheid.

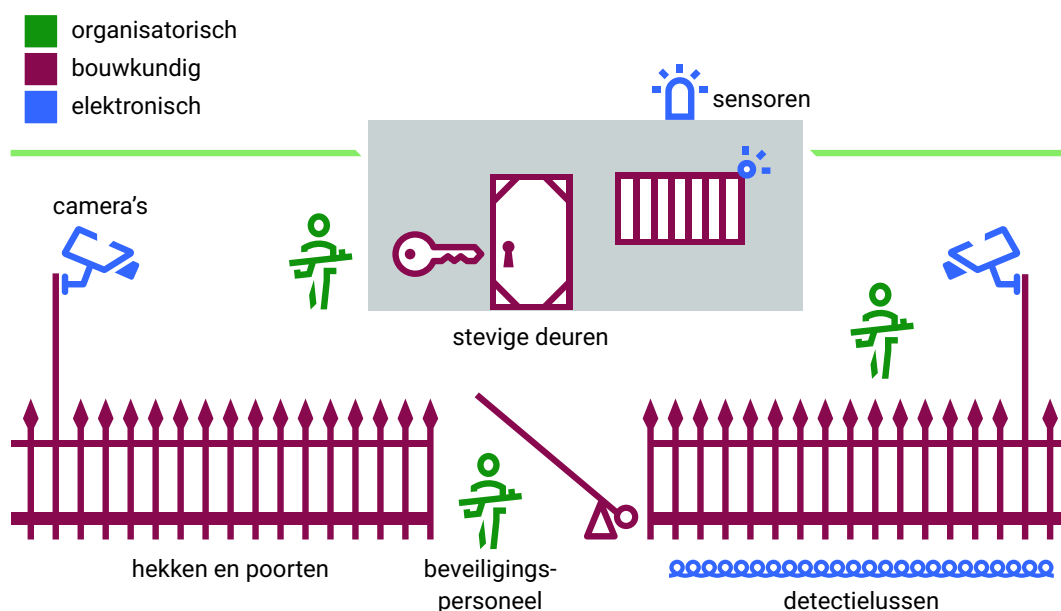
In 2023 zien we geen verbetering bij de beveiliging van militaire objecten in de praktijk. Het door de minister toegezegde plan voor het oplossen van de onvolkomenheid is ontoereikend en onze 4 aanbevelingen uit mei 2023 om de beveiliging van militaire objecten te verbeteren zijn niet opgevolgd. Er is een gebrek aan urgentie bij Defensie. Over 2023 handhaven we daarom de onvolkomenheid.

Belang van een goed beveiligingsbeleid

De kern van het beveiligingsbeleid bestaat uit een combinatie van 3 soorten beveiligingsmaatregelen: organisatorische, bouwkundige en elektronische (zie figuur 4). Samen moeten die een adequate beveiliging van militaire objecten, het zogenoemde Te Beschermen Belang, vormen.

Figuur 4 Beveiligingsmaatregelen Ministerie van Defensie

De beveiliging van Defensie bestaat uit 3 soorten maatregelen



In 2022 constateerden we bij alle 3 soorten beveiligingsmaatregelen tekortkomingen en risico's.

- Organisatorische beveiligingsmaatregelen zijn kwetsbaar. Uit onze 8 praktijktests bleek onder meer dat het veiligheidsbewustzijn bij defensiepersoneel te laag is.
- Bouwkundige beveiligingsmaatregelen schieten tekort. De bouwkundige staat van gebouwen laat vaak te wensen over.
- Elektronische beveiligingsmaatregelen zijn aan het einde van hun levensduur. Hierdoor zijn ze storingsgevoelig en duurt repareren bij uitval lang.

Plan voor oplossen tekortkomingen laat en ontoereikend

De minister van Defensie heeft in de tweede helft van 2023 een plan met projecten opgesteld. Met het plan wil het ministerie het overgrote deel van de tekortkomingen in de beveiliging van militaire objecten in 2024 en 2025 oplossen. Een deel van de projecten voor bouwkundige en elektronische maatregelen hebben echter een doorlooptijd tot uiterlijk 2027.

De projecten in het plan sluiten aan op onze in 2022 gedane aanbevelingen om de tekortkomingen op te lossen. De projecten zijn echter hoofdzakelijk gericht op de opzet en het beleid en niet op de toetsing van de werking van beveiligingsmaatregelen in de praktijk, bijvoorbeeld door penetratietesten.

We hebben niet kunnen vaststellen of het plan uitvoerbaar is:

- Achterliggende documenten ontbreken die inzicht geven hoe de projecten in het plan zullen worden uitgevoerd.
- Benodigde en beschikbare personele capaciteit en geld ontbreken in het plan. Onderdelen van Defensie gaven eind 2023 nog aan extra capaciteit nodig te hebben voor de uitvoering van het plan.
- Informatie ontbreekt over de aansturing en voortgangsbewaking van de uitvoering van het plan. Niet duidelijk is welk mandaat en welke bevoegdheden de in 2024 nog aan te stellen projectleider krijgt die namens de minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van het plan. Het plan bevat ook geen afspraken over te verstrekken informatie voor monitoring.
- Volgtijdelijkheid van projecten zorgt voor doorwerking van vertraging in aansluitende en samenhangende projecten. Vertraging in de inventarisatie van de beveiligingsrisico's bij de te beschermen belangen (TBB) leidt tot vertraging in de daaropvolgende stap, het actualiseren van beveiligingsplannen.

We constateren dat het plan niet waarborgt dat de tekortkomingen in de beveiliging van militaire objecten in de praktijk binnen de door Defensie geplande tijd worden opgelost. Het plan is daarmee ontoereikend, de uitvoerbaarheid is onduidelijk en de beoogde snelheid van implementatie is in het licht van de oorlog in Oekraïne zorgwekkend.

We zien dat nog géén van onze aanbevelingen uit mei 2023 is opgevolgd. Eind 2023 is via een intranetbericht en via workshops aandacht gevraagd voor het veiligheidsbewustzijn van personeel. Of daarmee het veiligheidsbewustzijn op alle defensielocaties daadwerkelijk is verhoogd, kan Defensie niet vaststellen.

Onze aanbeveling om regelmatig in praktijk de beveiliging te testen is slechts opgepakt door 1 krijgsmachtonderdeel. Pas begin 2024 is Defensie gestart met onze eerste aanbeveling om de beveiligingsrisico's te inventariseren. De CDS moest 2 maal rappelleren aan de defensieonderdelen om te beginnen met de uitvoering van het plan.

Conclusie

Bij het Ministerie van Defensie ontbrak in 2023 de urgentie om de tekortkomingen in de beveiliging van militaire objecten waarover wij in mei 2023 rapporteerden aan te pakken. Pas na 2 maal rappelleren begonnen de defensieonderdelen met de uitvoering

van het plan. In maart 2024 was er nog geen projectleider aangesteld én was onduidelijk of personele capaciteit beschikbaar is voor de uitvoering van het plan, dat wij als ontoereikend beoordelen.

Het ontbreken van een gevoel van urgentie en voortvarendheid wekt verbazing. Vanwege de oorlog in Oekraïne geldt sinds maart 2022 op alle defensielocaties *Alert State A*. Dit is een verhoogde staat van waakzaamheid. In november 2023 verhoogde de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid het dreigingsniveau van aanzienlijk (niveau 3) naar substantieel (niveau 4) waarbij de kans op een aanslag als reëel wordt ingeschat. Het is daarom van belang dat militaire objecten goed worden beveiligd en dat het veiligheidsbewustzijn van al het Defensiepersoneel hoog is.

In 2023 zien we nog geen verbetering bij de beveiliging van militaire objecten in de praktijk. Het door de minister toegezegde plan voor het oplossen van de onvolkomenheid is ontoereikend en we zien nagenoeg geen voortgang in de opvolging van onze 4 aanbevelingen om de beveiliging van militaire objecten te verbeteren. Over 2023 handhaven we daarom de onvolkomenheid en bevelen we de minister van Defensie net als in 2023 nadrukkelijk aan om:

- volledigheid en actualiteit van beveiligingsrisico's te inventariseren en te borgen;
- de effectiviteit van beveiligingsmaatregelen regelmatig in de praktijk te testen;
- te investeren in toekomstbestendige en duurzame beveiligingsmaatregelen;
- het veiligheidsbewustzijn op korte termijn aanzienlijk te verhogen.

Daarnaast bevelen wij de minister aan om:

- het plan dat wij als ontoereikend beoordelen te herzien en te laten toetsen op uitvoerbaarheid, gegeven het tekort aan personele capaciteit en gezien de voortijdige afhankelijkheid van deelprojecten;
- het plan en de uitvoering daarvan topprioriteit te maken bij de diverse defensieonderdelen.

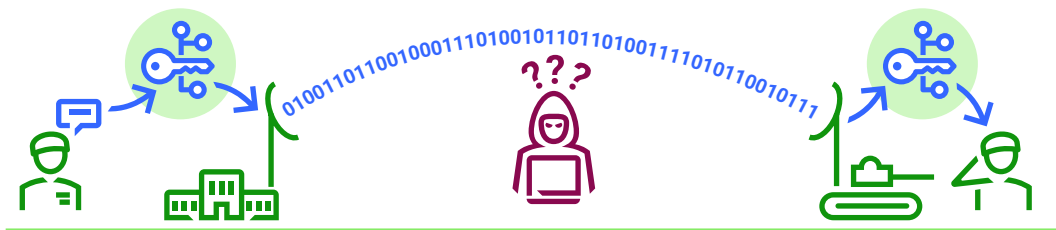
4.3.6 Onvolkomenheid beheer cryptografiemiddelen: onvoldoende voortgang

Het is voor het Ministerie van Defensie van groot belang dat de vertrouwelijkheid en integriteit van communicatie is gegarandeerd. Als berichtenverkeer wordt gecompromitteerd (verstoring of afluisteren) tast dit de slagkracht van de krijgsmacht en mogelijk van NAVO-bondgenoten aan. Het kan gaan om berichtenverkeer tussen eenheden of voor de aansturing van wapensystemen. Daarom maakt het ministerie gebruik van versleutelde communicatie. Voor versleuteling, ofwel encryptie, zijn cryptosleutels en crypto-apparatuur (cryptographic controlled items, CCI) nodig. In CCI (bijvoorbeeld radio's) worden de cryptosleutels ingeladen. Figuur 5 laat zien hoe cryptografie werkt.

Vorig jaar constateerden wij dat er onvoldoende voortgang was in het oplossen van bestaande tekortkomingen op het beheer van cryptografiemiddelen. Wij handhaven deze onvolkomenheid aangezien het ministerie in 2023 geen verbeterplan heeft opgesteld en geen (zichtbare) acties heeft genomen om de tekortkomingen op te lossen. Hierdoor blijven de tekortkomingen in het beheer van cryptografiemiddelen zich voordoen.

Figuur 5 Hoe cryptografie werkt

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



Risico's voor slagkracht van de krijgsmacht en NAVO-bondgenoten

Het belangrijkste risico van tekortkomingen in het beheer van cryptomiddelen is dat buitenstaanders toegang kunnen krijgen tot (vertrouwelijke) communicatie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat buitenstaanders kunnen meeluisteren in communicatie tussen eenheden. Dat risico heeft niet alleen impact op het Ministerie van Defensie maar mogelijk ook op de NAVO-bondgenoten. Zo maken deelnemers aan internationale oefeningen gebruik van dezelfde versleutelingen om onderling te kunnen communiceren. Als cryptosleutels gecompromitteerd zijn, bestaat het risico dat ongeautoriseerde personen en buitenlandse mogendheden toegang kunnen krijgen tot communicatie. Goed cryptobeheer is dus van belang om te voorkomen dat cryptomiddelen gecompromitteerd of vermist raken. Incidenten met cryptomiddelen kunnen leiden tot onherstelbare schade en/of kostbare noodmaatregelen om de gevolgen te beperken.

Tekortkomingen in beheer cryptografiemiddelen

Om de kwaliteit van het beheer van cryptosleutels te monitoren en te verbeteren voert het ministerie de Cryptosleutels & -publicatiemonitor (CSPM) uit. Dit betreft een zelf-toetsing die jaarlijks door iedere eenheid die cryptosleutels beheert wordt uitgevoerd. Als er tekortkomingen worden geconstateerd moet de eenheidscommandant van het defensieonderdeel, als onderdeel van de CSPM, verbetermaatregelen formuleren. Over 2023 blijkt dat het beheer van circa een derde van de eenheden niet aan de norm voldeed.

Hiernaast voert de ADR in opdracht van de minister van Defensie jaarlijks onderzoek uit naar de CSPM. Sinds 2015 rapporteert de ADR tekortkomingen in de kwaliteit van de zelftoetsing door de eenheden. Ook is er onvoldoende monitoring op de verbetermaatregelen van de commandanten en de implementatie hiervan. Sinds 2021 rapporteert de ADR ook tekortkomingen in het beheer van crypto-apparatuur. Het gaat hierbij om diverse bevindingen op het gebied van de voorraadadministratie, tellingen en autorisaties (fysiek en in de IT-systemen). Daarnaast constateren wij dat de interne regelgeving voor het beheer van cryptografiemiddelen verouderd is en niet in lijn is met het nieuwe besturingsmodel van het ministerie dat in 2021 van kracht is geworden. Hierdoor is momenteel niet duidelijk wie de eindverantwoordelijkheid heeft voor het oplossen van de onvolkomenheid en voor het aanbrengen van verbeteringen. Ook constateren wij dat niet altijd duidelijk is wie ten aanzien van het beheer van cryptografiemiddelen waarop aanspreekbaar is.

Géén verbeterplan en géén zichtbare acties om tekortkomingen op te lossen

Ondanks dat de tekortkomingen in het beheer van cryptografiemiddelen sinds 2015 bekend zijn heeft het ministerie in 2023 nog steeds geen verbeterplan opgesteld om deze tekortkomingen op te lossen. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat de aansturende rol bij de CDS in 2023 beperkt is ingevuld, zie hiervoor het aandachtspunt sturing en beheersing (§ 4.4.1). Wel hebben wij vastgesteld dat de Beveiligingsautoriteit (BA) in 2023 een overzicht met verbeteracties heeft opgesteld maar dat de uitvoering van deze verbeteracties in 2023 nog niet in gang zijn gezet. Ook heeft de BA in 2023 aan de ADR de opdracht gegeven om een oorzaakanalyse uit te voeren naar het achterblijven van verbeteringen in het beheer van cryptosleutels. Verwachting is dat de ADR in 2024 hierover zal rapporteren.

Conclusie

Wij concluderen dat er in 2023 geen verbeteringen zijn doorgevoerd in het beheer van de cryptografiemiddelen door de minister van Defensie. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid. Wij raden de minister van Defensie aan om in 2024:

- met spoed een concreet verbeterplan op te stellen. De uitkomsten van de oorzaakanalyse van de ADR kunnen hierbij als input dienen bij het formuleren van de juiste verbetermaatregelen;
- de organisatie in lijn te brengen met het besturingsmodel van het Ministerie van Defensie uit 2021. Door 1 eindverantwoordelijke te benoemen voor de verbeteracties op het gehele domein van het beheer van cryptografiemiddelen kan monitoring structureel worden geborgd en verbeteracties worden gesynchroniseerd. Deze eindverantwoordelijke dient doorzettingsmacht te krijgen om verbeteringen te bewerkstelligen.

4.3.7 Onvolkomenheid inventarisatieproces: verbeterplan ontbreekt en onvoldoende voortgang

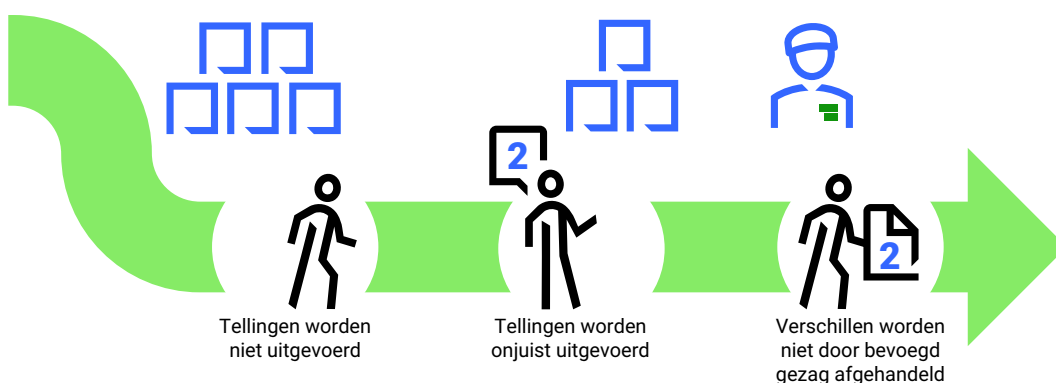
Inventarisaties zijn een belangrijke maatregel voor het beheer van onder andere militair materieel, wapens, onderdelen en munitie. Door regelmatig te inventariseren en te tellen welke goederen aanwezig zijn en de uitkomst te vergelijken met de administratie kan het ministerie zien of de administratie juist is en of het klopt met wat er in de praktijk aanwezig is. Dit is een belangrijke maatregel om eventueel oneigenlijk gebruik van munitie, wapens en kleding te voorkomen en te signaleren. Bovendien ontstaat er door het fysiek controleren van voorraden ook inzicht in de conditie van de goederen. In het verantwoordingsonderzoek over 2022 constateerden wij dat er onvoldoende voortgang was in het oplossen van bestaande tekortkomingen bij het uitvoeren van inventarisaties en het tellen van voorraden (Algemene Rekenkamer, 2023b). Aangezien er beperkte voortgang is in het verbeteren van het inventarisatieproces en er in 2023 geen verbeterplan is opgesteld handhaven wij de onvolkomenheid.

Langdurige tekortkomingen in het inventarisatieproces van Defensie

De ADR rapporteert sinds 2018 tekortkomingen in het inventarisatieproces van het Ministerie van Defensie. Het gaat om tekortkomingen door het niet of niet juist uitvoeren van inventarisaties. Ook gaat Defensie niet altijd op de juiste manier om met geconstateerde verschillen tussen wat er in de administratie staat en wat er in de praktijk wordt geteld (zie figuur 6). We zien deze tekortkomingen bij nagenoeg alle soorten goederen die het Ministerie van Defensie beheert, ook bij munitiebeheer en cryptobeheer (zie § 4.3.2 en § 4.3.6 voor nadere toelichting op deze onvolkomenheden). Daarnaast constateerden wij dat de analyse van voorraadverschillen die defensieonderdelen jaarlijks dienen uit te voeren in 2023 door 4 van de 7 defensieonderdelen niet is uitgevoerd.

Figuur 6 Waar het misgaat in het inventarisatieproces

Bij het inventarisatieproces van Defensie worden regelmatig fouten gemaakt



Geen verbeterplan opgesteld

Ondanks dat de tekortkomingen in het inventarisatieproces al meerdere jaren bekend zijn, heeft ministerie in 2023 geen oorzaakanalyse uitgevoerd en geen verbeterplan opgesteld om de tekortkomingen op te lossen. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de aansturende rol van de CDS in 2023 beperkt is ingevuld, zie hiervoor het aandachtspunt sturing en beheersing (§ 4.4.1). Er lopen wel initiatieven binnen het ministerie om het telproces te verbeteren. Omdat dit losstaande initiatieven zijn en er geen oorzaakanalyse is uitgevoerd, hebben wij niet kunnen vaststellen hoe deze initiatieven in samenhang moeten leiden tot het oplossen van de geconstateerde tekortkomingen in het inventarisatieproces.

Conclusie

Wij zien in 2023 onvoldoende verbeteringen in het inventarisatieproces bij het Ministerie van Defensie. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid. Wij raden de minister van Defensie aan om in 2024 een verbeterplan op te stellen om de knelpunten structureel op te lossen. Om de juiste verbetermaatregelen te formuleren bevelen wij de minister aan om een oorzaakanalyse uit te voeren naar de onderliggende oorzaken van de tekortkomingen.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Nieuw aandachtspunt: sturing en beheersing materieel-beheer bij Defensie

In februari 2021 heeft de minister van Defensie een nieuw besturingsmodel aangenomen (Besturen bij Defensie, BBD). Dit besturingsmodel beschrijft hoe de Defensieorganisatie is ingericht en hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld. Een belangrijke verandering in dit nieuwe besturingsmodel is dat de CDS nu – namens de minister van Defensie – verantwoordelijk is voor de inrichting van de bedrijfsvoering bij de defensieonderdelen. Deze wijziging heeft ingrijpende consequenties voor de organisatie op het Ministerie van Defensie aangezien de CDS extra taken en verantwoordelijkheden heeft gekregen in de bedrijfsvoering die de CDS eerder niet had.

Deze extra taken en verantwoordelijkheden komen bovenop de primaire taken van de CDS als militair leider, planner en adviseur. Sinds de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 is de steunverlening aan Oekraïne en het verhogen van de gereedstelling een belangrijke taak van de CDS. Juist in tijden waarin de druk op organisaties toeneemt en de uitgaven stijgen is het van belang om de bedrijfsvoering op orde te hebben,

omdat hiermee de operaties worden ondersteund. Eind 2023 was de CDS nog volop bezig met de invoering van het nieuwe besturingsmodel. Wij constateren dat er nog onduidelijkheid is over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van de inrichting en monitoring van de bedrijfsvoering bij de defensieonderdelen. In onze onderzoeken naar het munitiebeheer en cryptobeheer constateerden wij bijvoorbeeld dat taken en verantwoordelijkheden nog niet altijd bekend zijn op de werkvloer. Deze onduidelijkheid maakt het lastig om de bestaande 7 onvolkomenheden uit 2022 eerder op te lossen (zie § 4.2). Het Ministerie van Defensie kon in 2023 daardoor onvoldoende verbeteringen doorvoeren om onvolkomenheden op te lossen.

Nieuw besturingsmodel

De CDS blijft de belangrijkste militair adviseur van de minister van Defensie en in die functie is de CDS verantwoordelijk voor de operationele gereedheid en inzet van de krijgsmacht. In het nieuwe besturingsmodel is de CDS in 2021 óók verantwoordelijk geworden voor de aansturing van de defensieonderdelen voor personeelsbeleid en materieelbeheer (inclusief de ondersteunende processen, waaronder IT-beheer en de informatievoorziening). Het gaat hier om een verantwoordelijkheid van de CDS voor de gehele bedrijfsvoering, met uitzondering van het financieel beheer.

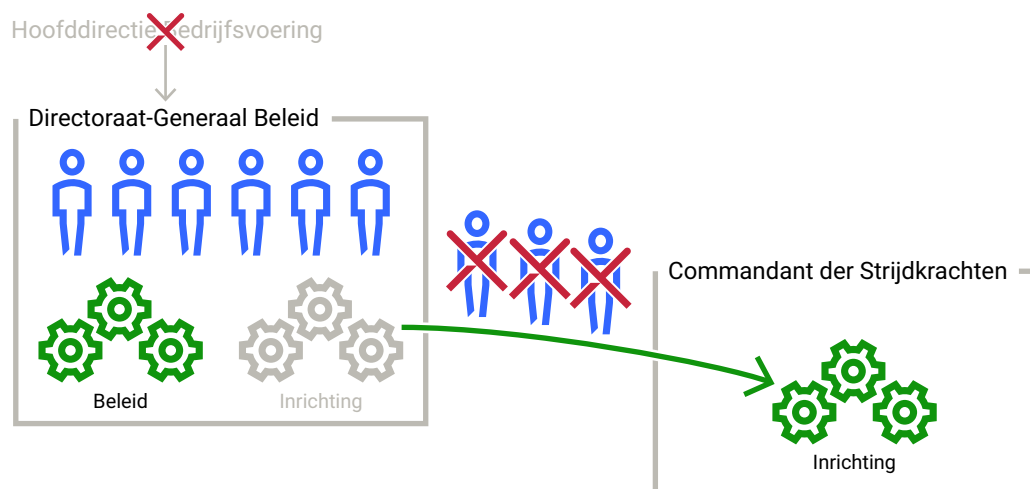
Geen extra personele capaciteit voor nieuw besturingsmodel

Wij hebben de wijziging van taken en verantwoordelijkheden – noch de onderbouwing en rationale ervan – in het besturingsmodel onderzocht. We constateren echter wel dat de minister in 2021 geen extra personele capaciteit aan de CDS ter beschikking stelde om de nieuwe verantwoordelijkheid uit het nieuwe besturingsmodel in praktijk te brengen (zie figuur 7). Daardoor kon de CDS de aansturing van de bedrijfsvoering pas in 2023 oppakken. Die late start heeft een negatief effect op het aanpakken van de onvolkomenheden uit 2022 en daarvoor.

We constateren bijvoorbeeld dat de CDS – ondanks de verhoogde uitgaven aan Defensie – onvoldoende personele capaciteit had om toereikende verbeterplannen op te stellen voor de onvolkomenheden beveiliging van militaire objecten, crypto-beheer en inventarisatieproces. Voor deze onvolkomenheden hebben wij tevens vastgesteld dat interne regelgeving en procedures van het ministerie vaak nog niet zijn aangepast aan het nieuwe besturingsmodel. Voor de onvolkomenheden inkoop-beheer, vastgoedbeheer en autorisatiebeheer coördineert het onderdeel DGB van het ministerie de verbetermaatregelen. Wij constateren dat er in 2023 geen tegenhanger was bij de CDS in de coördinatie om deze 3 onvolkomenheden aan te pakken. Daarmee ontbrak ook de mogelijkheid voor de CDS om gegeven de verantwoordelijkheden verbetermaatregelen te nemen en hierop te sturen.

Figuur 7 Wel nieuwe verantwoordelijkheid maar geen extra personele capaciteit

Er zijn wel taken maar geen personeel overgeheveld naar de Commandant der Strijdkrachten



Te weinig informatie en onvoldoende interne controle op materieelbeheer

Om de uitvoering van materieelbeheer effectief aan te sturen is het belangrijk om inzicht te hebben in de processen en de resultaten hiervan. Op basis van deze informatie kan de CDS bijsturen waar dat nodig is. Er moet dus voldoende én betrouwbare informatie zijn om effectief te kunnen sturen waar het gaat om het aanpakken van problemen zoals onvolkomenheden. We hebben in ons onderzoek vastgesteld dat de informatie hierover tekortschiet. We constateren dat informatie over het financieel en materieelbeheer een zeer beperkte plaats inneemt in de viermaandelijksse interne rapportage van het Ministerie van Defensie. Ook over de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven wordt zeer beperkt gerapporteerd. Er is dus *te weinig informatie*. Hierdoor heeft de bestuursraad beperkt inzicht in de bedrijfsvoeringsrisico's en beheersing hiervan.

Om informatie te krijgen over het materieelbeheer heeft het Ministerie van Defensie de MKM ontwikkeld. Dit is een zelftoetsingstool waarbij militaire eenheden elk jaar het materieelbeheer toetsen, aan de hand van een vragenlijst. Hoewel de MKM primair bedoeld is voor de militaire eenheden zelf, gebruikt het ministerie de informatie uit de MKM ook op totaalniveau, voor het ministerie. Omdat eenheden zelf de informatie in de MKM invullen en deze informatie niet wordt gecontroleerd, is de betrouwbaarheid ervan onzeker. Specifiek voor het beheer van cryptografiesleutels heeft het ministerie de CSPM ingericht. De CSPM is vergelijkbaar met de MKM. Voor zowel de MKM als de CSPM geldt dat de CDS onvoldoende zicht heeft op de uitvoering van verbetermaatregelen die eenheden moeten treffen als uit de zelftoetsingen blijkt dat het materieelbeheer bij een eenheid ontoereikend is. Kortom: betrouwbare informatie over de kwaliteit van het materieelbeheer ontbreekt, de uitvoering van verbetermaatregelen

wordt niet gevolgd en er is geen interne controle op het materieelbeheer. Dit maakt het aanpakken en oplossen van hardnekkige problemen in het materieelbeheer lastig. Dat geldt bijvoorbeeld voor de 3 onvolkomenheden munitiebeheer, cryptobeheer en inventarisatieproces.

Ook zien we dat de minister onvoldoende personele capaciteit ter beschikking heeft gesteld om interne controles uit te voeren op het materieelbeheer en het inkoopbeheer. Die controles zijn nodig om te kunnen beschikken over betrouwbare informatie. Interne controles kunnen ook informatie opleveren over hoe kaders en richtlijnen in de praktijk werken. Deze informatie kan Defensie gebruiken om te identificeren in welke processen er sprake is van een te hoge regeldruk en kan input leveren om processen te verbeteren. Het ministerie werkt sinds 2022 aan verbeterplannen voor de interne beheersing maar deze waren eind 2023 nog niet klaar. Ook is er een reorganisatie gaande die moet leiden tot meer personeel zodat de CDS de taken voor de aansturing op het materieelbeheer kan invullen.

Gevolgen voor onvolkomenheden

De beperkte informatie en beperkte personele capaciteit voor interne controle heeft gevolgen voor het aanpakken en oplossen van alle door ons geconstateerde onvolkomenheden. Dit komt doordat het nieuwe besturingsmodel in de praktijk nog niet werkt zoals dit in 2021 is geïntroduceerd.

Conclusie

De beheersing van het materieelbeheer van Defensie is niet op orde. Zeker in de huidige tijd waarin de veiligheidssituatie verslechtert, is een goed beheer van materieel van groot belang. Het is daarom zaak dat de minister van Defensie zo snel mogelijk het de implementatie van het nieuwe besturingsmodel afrondt en het materieelbeheer op orde brengt.

4.4.2 Risico's algoritme bij de grenscontrole op basis van API-gegevens

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is verantwoordelijk voor de bewaking van de Nederlandse grenzen. De ministers van Defensie en van Justitie en Veiligheid (JenV) zijn beiden verantwoordelijk voor de bewaking van de grenzen. Het grenstoezicht staat in Nederland niet op zichzelf, maar wordt gereguleerd door Europese wet- en regelgeving. Zo zijn er in Europa afspraken gemaakt voor grenscontroles tussen de Schengenlanden. Sinds het Schengenverdrag vinden alleen nog grenscontroles plaats aan de Europese buitengrens.

Ter ondersteuning van grenscontroles worden gegevens van passagiers en bemanningsleden van vluchten van buiten Schengenlanden naar Nederland doorgegeven onder de *Advance Passenger Information* (API)-richtlijn. Advance verwijst naar het moment waarop de gegevens moeten worden verstrekt; namelijk aan het einde van de instapcontroles en daarmee voordat de reizigers aankomen op de bestemming. Deze API-gegevens bevatten informatie over reisdocumenten en reisroutes van reizigers. Het doel achter de API-richtlijn is om grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden. Bij de grenscontrole op basis van API-gegevens wordt een algoritme gebruikt. Het algoritme dat hiervoor wordt gebruikt heet API-3. De Algemene Rekenkamer heeft het gebruik van API-3 op luchthavens getoetst.

Verantwoordelijkheden

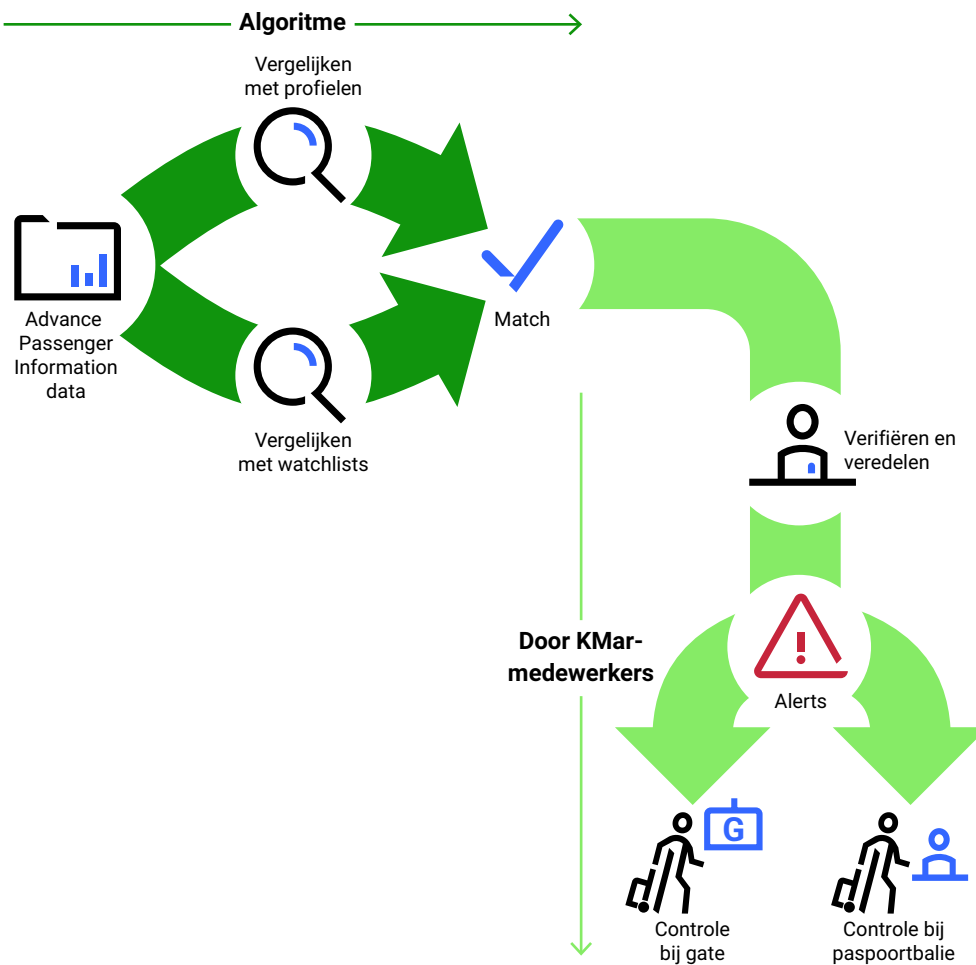
Zowel de minister van Defensie als de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) draagt politieke verantwoordelijkheid voor de KMar en het grenstoezicht. De minister van JenV is verantwoordelijk voor personenvervoer en vreemdelingen. De KMar voert de controles uit voor het Ministerie van JenV. De minister van JenV stelt de wettelijke kaders voor het grenstoezicht. De minister van JenV is dus ook verantwoordelijk voor de vertaling van de API-richtlijn naar Nederlandse wet- en regelgeving en beleid en het vaststellen van doelstellingen. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de uitvoering van API-3 en stelt mensen en middelen beschikbaar waarmee de KMar haar taken uitvoert.

Hoe werkt API-3?

Figuur 8 laat zien hoe het grenscontroleproces verloopt met inzet van het API-3-algoritme. Alle reizigers die van buiten Schengen komen worden aan de hand van hun API-gegevens gecontroleerd. Luchtvaartmaatschappijen sturen de API-gegevens aan het einde van de instapcontroles op naar de KMar, zodat de KMar de gegevens kan screenen, terwijl de reiziger onderweg is naar Nederland. API-gegevens bevatten naam, geboortedatum, vluchtnummer en nationaliteit van het gebruikte reisdocument. API-gegevens zijn in principe gecheckt bij het instappen. Ondanks de instapcontroles is het mogelijk dat een reiziger met een vervalst reisdocument aan boord is gegaan.

Figuur 8 Het grenscontroleproces op basis van het API-3-algoritme

Koninklijke Marechaussee gebruikt algoritme om te bepalen of passagiers van buiten Schengenzone extra gecontroleerd moeten worden



Zodra de API-gegevens binnen zijn, vergelijkt het API-3-algoritme de API-gegevens met *watchlists* en *risicoprofielen*. Bij watchlists kijkt het algoritme of de API-gegevens overeenkomen met gezochte personen, zoals personen die veroordeeld zijn voor strafbare feiten. Bij risicoprofielen gaat het niet om specifieke personen, maar kijkt het algoritme of de API-gegevens voldoen aan een set van risicokenmerken. Als de API-gegevens van een reiziger overeenkomen met een watchlist of profiel, dan geeft het algoritme een match. Daarnaast bekijken KMar-medewerkers ook handmatig de API-gegevens van binnenkomende reizigers om te bepalen welke vluchten gecontroleerd worden.

Elke match van het API-3-algoritme wordt handmatig geverifieerd door KMar-medewerkers. Daarnaast voegen KMar-medewerkers ook extra informatie toe aan matches op basis van watchlists, zoals instructies voor als de gesignaleerde persoon gevonden wordt. Dit wordt veredeling genoemd. Als de KMar-medewerkers hebben getoetst of een match klopt, sturen ze een alert naar grenscontrole. In 2023 zijn bijna 5.000 alerts afgegeven op basis van watchlists en 13 alerts op basis van risicoprofielen.

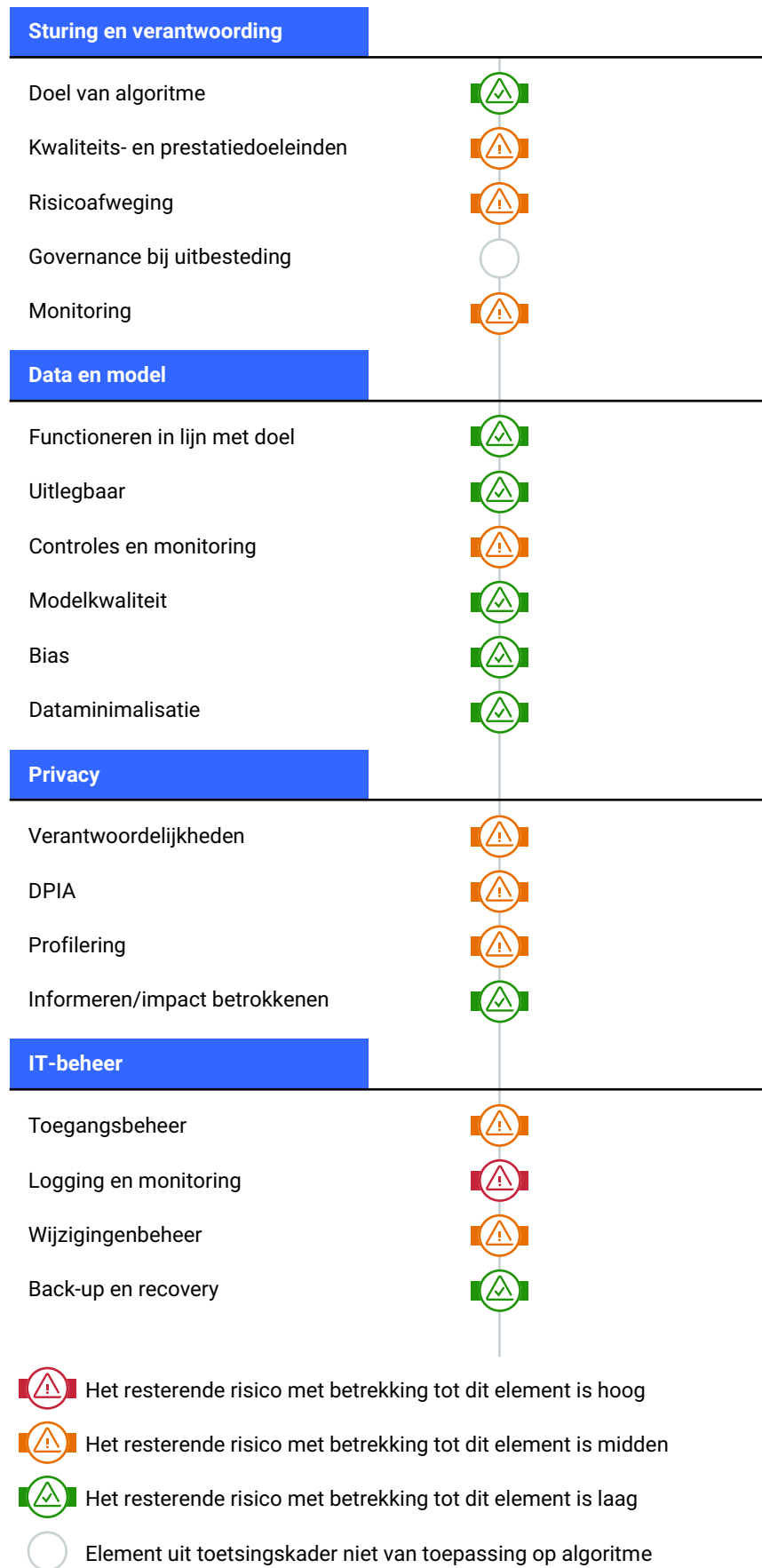
Alerts komen binnen bij *Dedicated Gate Control* (DGC) van de KMar. De KMar controleert vluchten aan de gate. Omdat de KMar niet alle vluchten kan controleren, gebruikt de KMar de API-3-alerts om te bepalen welke vluchten ze controleren. Hoewel alerts gaan over individuele reizigers, controleert DGC altijd alle reizigers op een vlucht. API-3-alerts komen ook binnen bij de baliemedewerkers die paspoortcontroles uitvoeren. Deze baliemedewerkers controleren reizigers die van buiten Schengen Nederland inreizen. De baliemedewerkers nemen de API-3-alerts mee in hun controles.

Algoritme getoetst

In dit onderzoek hebben we het algoritme getoetst aan de hand van het geactualiseerde toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer.³ We hebben voor in totaal 55 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer inzichtelijk gemaakt in hoeverre de risico's beperkt worden. In figuur 9 geven we per thema voor een aantal belangrijke elementen weer hoe hoog het resterende risico is. De belangrijkste bevindingen lichten we daarna toe.

Figuur 9 Toetsing API-3-algoritme

Openstaande risico's bij algoritme grenscontroles door de Koninklijke Marechaussee



Sturing en verantwoording

In het toetsingskader gaat het bij het aspect 'sturing en verantwoording' om 7 risico's bij aansturing van het gebruik en beheer van het algoritme. We onderzochten hoe deze aansturing is ingericht en welke afspraken hierover zijn vastgelegd. Bij het algoritme voor grenscontroles concluderen we dat het resterende risico voor 3 onderdelen laag is. Defensie leidt een stuurgroep die nieuwe en bestaande profielen bespreekt en die bijhoudt hoeveel hits een profiel heeft opgeleverd. We zien ook nog een aantal verbeterpunten. In de eerste plaats zijn er geen kwaliteits- en prestatiedoelen vastgesteld, waardoor onduidelijk is wanneer een profiel effectief is. Ook zijn er geen richtlijnen vastgesteld om een integrale afweging te maken van de kansen, risico's en doelmatigheid van inzet van het algoritme. In de derde plaats zien we dat er onduidelijkheden zijn in rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen de KMar en het Ministerie van Defensie en het Ministerie van JenV.

Data en model

Bij het onderdeel 'data en model' toetsen we risico's voor een correcte werking van het algoritme. Bij deze toets constateren we dat de KMar maatregelen treft om een correcte werking van het algoritme te bewerkstelligen. Wel zien we nog een verbeterpunt op het gebied van controles en monitoring. We constateren dat er in 2023 voor een aantal profielen ook hits werden gemist. Deze profielen hadden meer hits moeten opleveren dan daadwerkelijk het geval was. Het is onduidelijk wat de oorzaak van deze gemiste hits is. Opvallend is dat de risico's bij het onderdeel data en model op bijna alle hoofdpunten goed worden beheerst. Ook op de onderdelen 'bias' en 'uitlegbaarheid' waar veel maatschappelijke zorgen over bestaan.

Privacy

Het onderdeel 'privacy' is onderverdeeld in toetsing van 17 risico's voor een verantwoorde inzet van het algoritme. Bij 5 risicogebieden uit het toetsingskader constateren we een middelhoog tot hoog restrisico. Dat betekent dat op die gebieden de kans bestaat dat verantwoorde inzet van het algoritme wordt verhinderd. Bij de grenscontroles worden grote hoeveelheden gegevens van reizigers van buiten de Schengenzone verwerkt. Wanneer niet de juiste maatregelen worden getroffen, bestaat het risico dat onbevoegden toegang kunnen krijgen tot de gegevens van reizigers. Een *data protection impact assessment* (DPIA) is een instrument om deze privacyrisico's vooraf in kaart te brengen en aan te geven welke maatregelen genomen worden om deze risico's te verkleinen. De DPIA is echter nog niet vastgesteld. De KMar werkt sinds 2018 aan de DPIA en er ligt nu een vergevorderde versie. Maar de DPIA is nog niet vastgesteld, onder andere omdat de minister van JenV en de minister van Defensie nog geen overeenstemming hebben bereikt over de verwerkingsverantwoordelijkheden.

De ministers zijn hierover met elkaar in gesprek. Ook is er in de keten gebrek aan *privacy by design*, waardoor het risico bestaat dat medewerkers van de KMar bij het veredelen en verifiëren van matches onbedoeld persoonsgegevens te zien krijgen.

IT-beheer

In het toetsingskader gaat het bij het aspect 'IT-beheer' om 9 risico's bij het bewaken van de betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en beschikbaarheid van informatiesystemen. We onderzochten in hoeverre het Ministerie van Defensie beheersmaatregelen heeft toegepast op het algoritme. Bij 8 van de 9 risico's op gebied van IT-beheer in het toetsingskader constateren we een middelhoog tot hoog restrisico. Het gaat hierbij om openstaande risico's bij functiescheiding, wachtwoordbeheer, beoordeling van toegangsrechten, de toegangspaden tot de IT-componenten, logging, wijzigingenbeheer en *security by design*, en het onvoldoende rekening houden met informatiebeveiligingsmaatregelen bij het ontwerp. Het risico bestaat dat onbevoegden toegang kunnen krijgen tot de omgeving van het algoritme en daarin wijzigingen kunnen aanbrengen. Dat risico is onvoldoende afgedekt. Ook bestaat het risico dat niet te achterhalen is wanneer en door wie er (ongewenste) aanpassingen zijn gedaan. Uit onze eerdere onderzoeken naar algoritmes bleek vaak dat de risico's in het IT-beheer slecht worden beheerst. Dat is hier niet anders. Het illustreert dat hier meer aandacht voor nodig is.

Conclusie

Het API-3 algoritme gebruikt API-gegevens ter ondersteuning van grenscontroles van vluchten van buiten Schengenlanden naar Nederland. Het doel achter de API-richtlijn is om grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden. We constateren dat de KMar serieus werk maakt van de risicobeheersing rondom inzet van het algoritme. Zo is er een stuurgroep die nieuwe en bestaande profielen bespreekt en die bijhoudt hoeveel hits een profiel heeft opgeleverd.

Onduidelijk is in hoeverre de inzet van risicoprofielen bijdraagt aan de doelstellingen, helemaal in verhouding tot de inspanningen die verricht worden om een verantwoorde inzet van de risicoprofielen te bewerkstelligen. In 2023 hebben de profielen namelijk slechts 13 alerts opgeleverd. We adviseren de minister van JenV om het gebruik van de risicoprofielen te evalueren en de effectiviteit hiervan te beoordelen.

Bij de inzet van het API-3-algoritme voor de grenscontrole worden grote hoeveelheden gegevens van reizigers verwerkt. Dat daarin niet alle risico's op het gebied van IT-beheer zijn afgedekt, rekenen we de minister van JenV aan vanuit haar opdrachtgeverschap voor het grenstoezicht. We verbinden daarom een aandachtspunt aan deze bevindingen. We verwachten dat de minister van JenV in 2024 samen met de

minister van Defensie stappen zet om het IT-beheer structureel te verbeteren. Ook bevelen we de ministers van JenV en Defensie aan om in 2024 afspraken te maken over de verwerkingsverantwoordelijkheden en die vast te leggen, zodat de DPIA vastgesteld kan worden en duidelijk is wie voor de gegevensverwerkingen verantwoordelijk is.

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 2023* van het Ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit ons onderzoek komen de volgende bevinding naar voren:

- In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie (Ministerie van Defensie, 2024a) rapporteert de minister van Defensie dat de norm voor het materieelbeheer bij Defensie voor alle materieel is behaald. Deze conclusie baseert de minister op de uitkomsten van de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM). De MKM is instrument van zelftoetsing waarbij eenheden vragenlijsten moeten invullen over de naleving van beheermaatregelen. Omdat eenheden zichzelf beoordelen bestaan er risico's ten aanzien van de betrouwbaarheid van de informatie. In de bedrijfsvoeringsparagraaf geeft de minister aan dat de kwaliteit van het invullen van de MKM-checklisten niet is geverifieerd. Wij hebben derhalve niet kunnen vaststellen of de informatie over de Materiele Bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsparagraaf betrouwbaar tot stand is gekomen.

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

5.

Beleidsresultaten

We geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie.

5.1 Tapstatistieken MIVD

Dit jaar onderzochten wij in ons verantwoordingsonderzoek de totstandkoming van de tapstatistieken van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), waarover deze dienst openbaar rapporteert. Tappen of gerichte interceptie is een van de bijzondere bevoegdheden die de minister van Defensie kan inzetten voor het verwerven van inlichtingen (ex artikel 47 lid 1 Wiv 2017). De tapstatistieken geven geen inzicht in het aantal afgeluisterde personen of organisaties. De MIVD telt namelijk het aantal technische kenmerken, bijvoorbeeld het aantal telefoonnummers.

Wij constateren dat de tapstatistieken van de MIVD voor 2023 betrouwbaar tot stand zijn gekomen. Wij konden namelijk vaststellen dat het aantal over 2023 klopt. In het openbaar jaarverslag van de MIVD staat dat het om 2.666 taps gaat (Ministerie van Defensie, 2024b). Wij constateren wel dat de MIVD anders telt dan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), waardoor de gerapporteerde aantallen (AIVD: 1.117 taps) onderling niet te vergelijken zijn. Hierdoor krijgt het parlement geen consistente informatie over hoe vaak de beide diensten de tapbevoegdheid in 2023 hebben ingezet.

Onze bevindingen hebben geen invloed op de uitkomsten van ons onderzoek naar de beleidsinformatie van het Ministerie van Defensie (zie § 5.2), omdat de tapstatistieken niet in het jaarverslag van het ministerie zijn opgenomen.

5.3.1 Openbaar rapporteren over tapstatistieken verplicht

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2017) bevat de mogelijkheid voor de MIVD en AIVD om bijzondere bevoegdheden in te zetten om inlichtingen te verwerven. Daarvoor gelden strikte voorwaarden. Inzet van een bijzondere bevoegdheid leidt namelijk tot een inbreuk op de privacy van een persoon of organisatie. De MIVD en AIVD rapporteren in hun openbare jaarverslagen en op hun websites over een van deze bijzondere bevoegdheden: gerichte interceptie (zie kader). Openbaarmaking van de tapstatistieken gebeurt naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State van 20 december 2017 (Raad van State, 2017). Statistieken met informatie over de inzet van andere bijzondere bevoegdheden, zoals de hackbevoegdheid, maakt de minister van Defensie niet openbaar.

Gerichte interceptie van gesprekken telecom of gegevensoverdracht via geautomatiseerd werk (artikel 47 lid 1 Wiv 2017)

Deze bijzondere bevoegdheid betreft het gericht aftappen, ontvangen, opnemen en af luisteren van elke vorm van gesprek, telecommunicatie of gegevensoverdracht door middel van een geautomatiseerd werk, ongeacht waar een en ander plaatsvindt. Het gaat daarbij om onderzoek van communicatie met betrekking tot specifieke personen, organisaties en nummers dan wel technische kenmerken (gericht). De inzet van de bevoegdheid is slechts toegestaan nadat de minister toestemming heeft verleend en de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) van oordeel is dat die toestemming rechtmatig is verleend.

Bron: Memorie van Toelichting Wiv 2017

5.3.2 Tapstatistieken betrouwbaar tot stand gekomen in 2023

‘Betrouwbaar tot stand komen’ heeft 2 elementen: bij het proces van totstandkoming is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waartoe bevoegd is; het proces van totstandkoming is (achteraf) te reconstrueren. We hebben vastgesteld dat voor 2023 de tapstatistieken van de MIVD betrouwbaar tot stand zijn gekomen.

Wij constateren wel dat de MIVD over 2022 verschillende aantallen heeft gerapporteerd. In het openbaar jaarverslag (Ministerie van Defensie, 2023a) gaat het om 704 taps, terwijl aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer 978 taps zijn gerapporteerd. Daarnaast constateren wij dat het aantal van 2.666 taps in 2023 veel hoger ligt dan in 2022 (704 of 978 taps). We hebben geen onderzoek gedaan naar de oorzaak van deze toename van het aantal taps.

5.3.3 Aantallen MIVD en AIVD onderling niet te vergelijken

De MIVD telt de technische kenmerken van daadwerkelijk ingezette taps. Deze telwijze wijkt af van die van de AIVD. De AIVD telt technische kenmerken uit de verleende toestemmingen van de minister, die door de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) als rechtmatig zijn beoordeeld. Het is niet gezegd dat de AIVD al de kenmerken uit de toestemmingen ook daadwerkelijk inzet. De aantallen taps van de AIVD en MIVD zijn daarom onderling niet te vergelijken. Onze toelichting over de telwijze van de AIVD staat in het *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* (Algemene Rekenkamer, 2024).

5.2 Totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Defensie 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.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 29 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Defensie

De minister schrijft “Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het Verantwoordingsonderzoek 2023. Het jaar 2023 stond voor Defensie in het teken van de oorlog op Europees grondgebied. Er werd en wordt keihard gewerkt om Oekraïne te blijven ondersteunen. Ook elders in de wereld nemen de spanningen toe, zoals in het Midden-Oosten en de Indo-Pacific. Als Defensie staan we middenin de geopolitieke actualiteit en ook in het nationale domein zijn we elke dag van betekenis. Het bouwen aan een toekomstbestendige organisatie kost tijd. Zoals u zelf ook constateert wordt dit bemoeilijkt door de krapte op de arbeidsmarkt en op de markt voor defensiematerieel.

De inzet vanuit mijn departement, ook in deze tijden waarin de uitdagingen groot zijn, blijft onverminderd hoog om verbeteringen in de interne bedrijfsvoering te realiseren. Desondanks onderschrijf ik uw constatering dat dit moet worden geïntensiveerd om de onvolkomenheden op te lossen waarbij ik in het bijzonder de aandacht voor de beveiliging van militaire objecten zal vergroten. In het overzicht hieronder geef ik de stand van zaken weer. De onderzoeken van uw Rekenkamer zijn een gewaardeerde bijdrage voor Defensie. Ik neem uw aanbevelingen over en zal uw Rekenkamer periodiek inzicht bieden in de voortgang.

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

Bestaande onvolkomenheden

Vastgoedbeheer en inkoopbeheer

Het verheugt mij dat uw Rekenkamer erkent dat het afgelopen jaar ontwikkelingen en verbeteringen zijn aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheden die meerjarige oplossingen vergen. Eerdere verbeterplannen worden ten uitvoer gebracht om deze onvolkomenheden op te lossen.

Beveiliging militaire objecten

De conclusies van uw Rekenkamer over de onvolkomenheid beveiliging militaire objecten onderschrijf ik. Defensie onderkent de urgentie en is zoals u constateert gestart met projecten die aansluiten op de door u in 2022 gedane aanbevelingen. De commandanten van de verschillende defensieonderdelen zullen met verhoogde prioriteit in samenwerking met de beveiligingscoördinatoren, en de inmiddels aangestelde projectleider, een verbeterd plan van aanpak opstellen waarvan de voortgang nauwgezet wordt gemonitord om de onvolkomenheid duurzaam op te lossen.

Beheer van cryptografiemiddelen

Ik onderschrijf het belang van adequaat beheer van cryptografiemiddelen voor de slagkracht van de krijgsmacht waarbij de vertrouwelijkheid en integriteit van communicatie moet worden gegarandeerd. Defensie legt hierbij de lat hoog waarbij ook de structurele belegging van de inrichtingsverantwoordelijkheid in de CDS-organisatie nader wordt beschouwd. Deze verbeteracties worden vastgesteld in een verbeterplan en door een recent aangestelde projectleider gesynchroniseerd en bewaakt.

Inventarisatieproces

Uw Rekenkamer constateert een beperkte voortgang in het oplossen van de onvolkomenheid op het inventarisatieproces. Uw aanbeveling om een oorzaakanalyse uit te voeren en een verbeterplan op te stellen neem ik over. In aanvulling op al lopende verbeteringen in het inventarisatieproces heeft mijn departement onder andere de capaciteit versterkt om de onvolkomenheid op te lossen.

Autorisatiebeheer

De bevinding van uw Rekenkamer is in lijn met afgelopen jaar. Conform het verbeterplan is de autorisatieopzet geactualiseerd en vindt implementatie gefaseerd plaats van nieuwe Governance, Risk, Compliance tooling. In de tussentijd zet Defensie zich in op het verminderen van huidige functiescheidingsconflicten via een risicobenadering en wordt er ingezet op het expliciteren van maatregelen.

Munitiebeheer

Ik herken uw constatering dat in het afgelopen jaar stappen zijn gezet om het munitiebeheer te verbeteren, o.a. door digitalisering en versterken van personele capaciteit. Maar nog niet alle eerder gedane aanbevelingen zijn opgevolgd. Aankomend jaar gaan wij door met uitvoering van het gemaakte plan van aanpak. Aan de hand van het plan van aanpak zal Defensie zich de komende jaren inspannen om de onvolkomenheid op te lossen.

Nieuw aandachtspunt

Sturing en Beheersing Materieelbeheer

Ik onderschrijf uw conclusie dat de implementatie van het nieuwe besturingsmodel zo snel mogelijk moet worden afgerond om de onvolkomenheden op te kunnen lossen. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de CDS op het gebied van inrichting en monitoring van de materiële bedrijfsvoering moeten worden verduidelijkt en de capaciteit hiervoor zowel kwantitatief als kwalitatief versterkt. Ik verschil echter met u van inzicht over de door u gelegde oorzaak-gevolgrelatie met betrekking tot de beperkte capaciteit voor (verbijzonderde) interne controle. Met de implementatie van de Blauwdruk Control en Audit is sinds 2012 deze 2e-lijns taak en rol bij de ADR belegd. Ik erken wel het actuele risico en de noodzaak dat de voorgenomen afbouw van deze 2e-lijns rol en capaciteit bij de ADR gepaard moet gaan met het opbouwen van dezelfde onderzoekscapaciteit binnen Defensie om te voorkomen dat dit een negatief effect heeft op de werking van het stelsel van interne beheersingsmaatregelen.

Nieuw risico

IT-beheer/Algoritme

Ik dank u voor de prettige samenwerking in het onderzoek 'toepassing van algoritme bij grenscontrole op basis van API gegevens'. De KMar gaat serieus om met risico-beheersing rondom het gebruik van algoritmes. U constateert terecht dat in samenwerking met de minister van J&V de verwerkingsverantwoordelijkheden vastgelegd dienen te worden, zodat de DPIA vastgesteld kan worden. Ik onderschrijf het belang om de inzet van algoritmes, en daarmee data gedreven werken, zo zorgvuldig en effectief mogelijk voort te zetten."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het toekomstperspectief van Defensie wijst erop dat de instabiliteit in de wereld eerder zal toenemen dan afnemen. Dit leidt ertoe dat in de nabije toekomst steeds vaker een beroep op Defensie zal worden gedaan. Tegen deze achtergrond kan de minister het zich niet permitteren dat de operationele gereedheid van de krijgsmacht onder druk komt. De komende jaren groeit de begroting van Defensie verder van € 15,1 miljard in 2023 tot – volgens de Voorjaarsnota 2024 – € 24,6 miljard in 2026.

Rechtmatigheid op orde bij groeiende begroting, nu nog bedrijfsvoering

In 2023 groeide de begroting van Defensie van € 12,4 miljard naar € 15,1 miljard. Tegelijkertijd constateren we dat de rechtmatigheid op begrotingsniveau én artikel-niveau op orde is. Dat is positief. Nu is het zaak dat de minister de bedrijfsvoering van haar departement op orde brengt. Uit de reactie van de minister van Defensie blijkt dat zij onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen over de bedrijfsvoering herkent en erkent. In het kader van ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek, zullen we de voortgang van haar verbeterplannen volgen.

Naar een effectief sturingsmodel

Belangrijke voorwaarde voor verbetering van de bedrijfsvoering, waaronder inkoop- en materieelbeheer is beschikbaarheid van voldoende personele capaciteit. De minister erkent dat de personele capaciteit van de CDS versterkt moet worden om de huidige problemen in de bedrijfsvoering op te lossen. De minister schrijft in haar reactie echter ook dat zij met ons van inzicht verschilt over de taakverdeling rondom interne controle. Aangezien de minister – op grond van de Comptabiliteitswet 2016 – verantwoordelijk is voor het begrotingsbeheer, het financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering van het eigen ministerie, is het zaak dat de minister, zoals zij reeds aangeeft, de 2e-lijns taak in het controlemodel goed regelt voor haar eigen departement en dat de ADR zich volledig kan richten op de 3e-lijns taak.

Belang van basis op orde

Om verdediging van het eigen grondgebied en dat van onze bondgenoten alsmede het bevorderen van de internationale rechtsorde te kunnen realiseren, moedigen we de minister aan om met grote urgentie de langdurige en opstapelende problemen in de bedrijfsvoering op te lossen. Daadkracht en urgentie zijn daarbij van groot belang. Van Defensie wordt immers een grotere slagkracht en slagvaardigheid vereist in de huidige geopolitieke situatie. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de basis op orde is, niet in de laatste plaats ten behoeve van de versterking van inzetbaarheid en gereedheid van materieel en personeel.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Defensie 2023

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 2023* van het Ministerie van Defensie.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

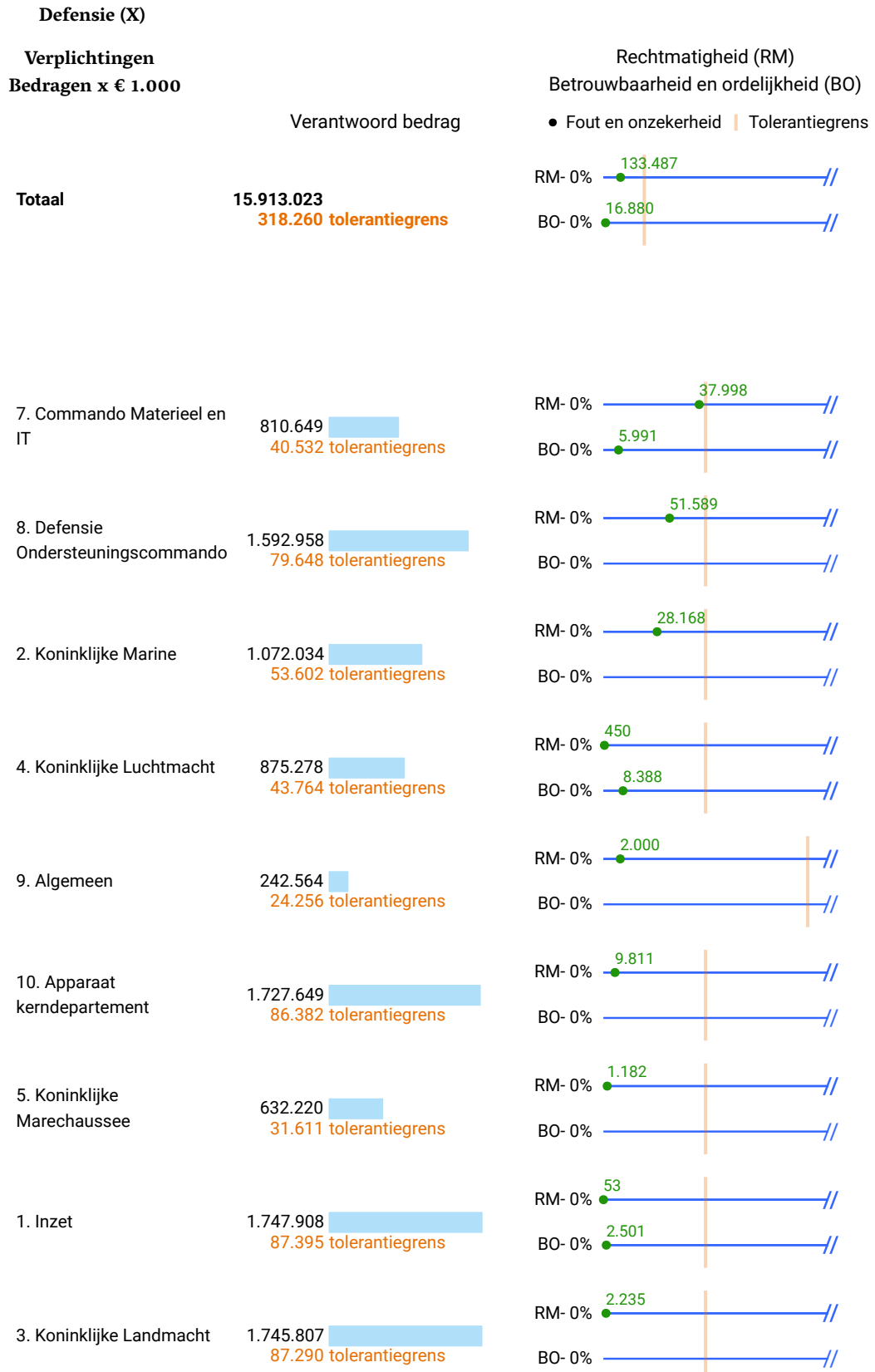
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

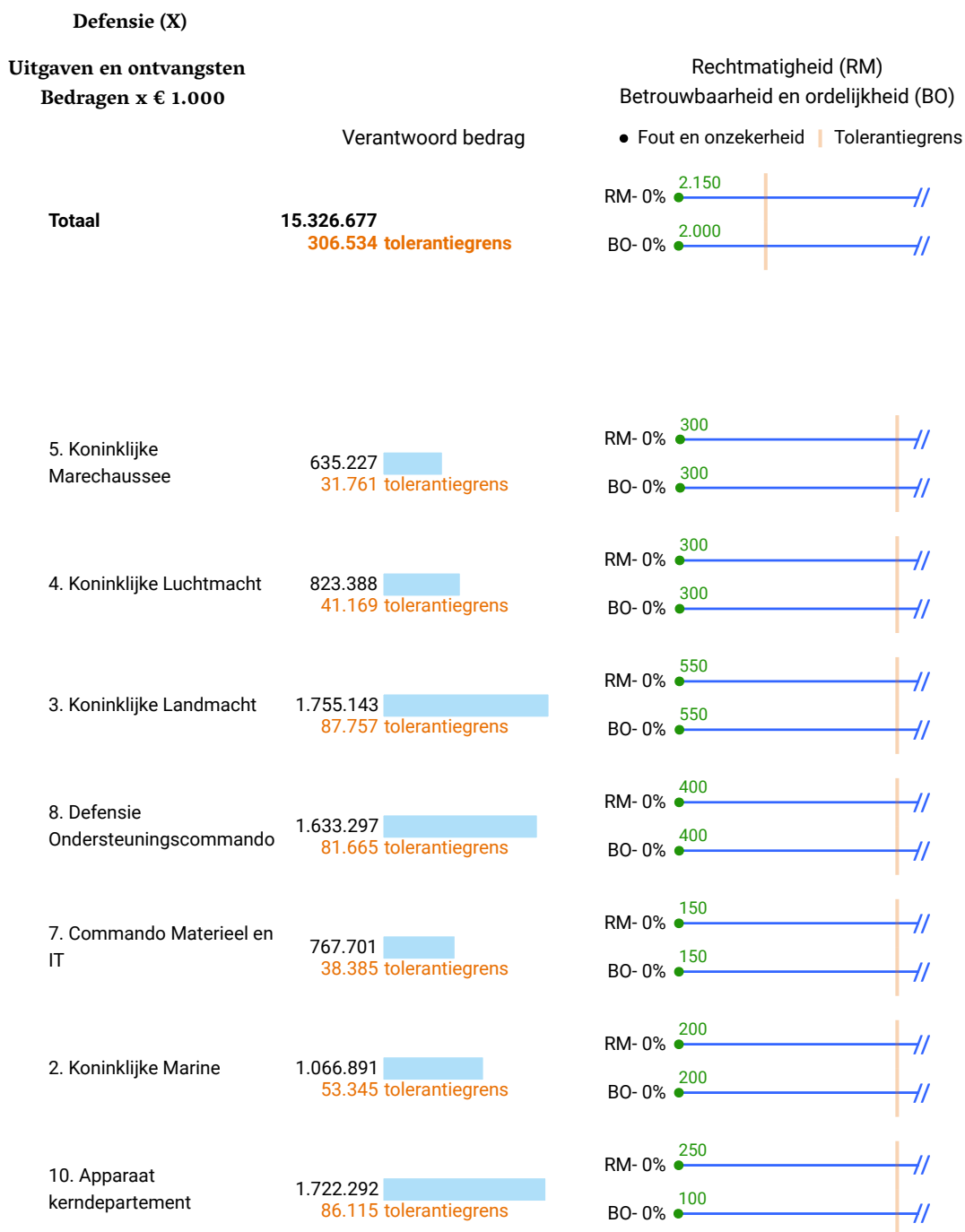
De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

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

Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

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





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-2023.

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). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling 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.

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 2023*. 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 controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen 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.

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.

Voor het onderzoek naar het algoritme bij de grenscontrole op basis van API-gegevens gebruikt de Algemene Rekenkamer een eigen toetsingskader. Dit toetsingskader is een vertaling van bestaande normenkaders, richtlijnen en wet- en regelgeving naar verschillende onderdelen waarop algoritmes kunnen worden getoetst. We toetsen in hoeverre de belangrijkste risico's bij het algoritme worden beheerst vanuit de volgende 5 perspectieven:

- sturing en verantwoording: de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij het algoritme;
- model en data: waaronder de datakwaliteit, mogelijke vooroordelen in data en toetsing van de output van het gebruikte model;
- privacy: verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens;

- general IT-controls (GITC): beheersingsmaatregelen voor betrouwbare en integere IT-systemen;
- ethische richtlijnen.

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-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

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

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-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer. (2021). *Uit het vizier*. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer. (2023b). *Rapport bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Defensie (X)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer. (2024). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Defensie. (2023a). *Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD); Openbaar Jaarverslag 2022*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Defensie. (2023b). *Stand van Defensie najaar 2023*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Defensie. (2024a). *Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Defensie*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Defensie. (2024b). *Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD); Openbaar Jaarverslag 2023*. Den Haag: eigen beheer.

Raad van State. (2017). ECLI:NL RVS:2017:3508.

Bijlage 4 Begrippenlijst

apparaatsuitgaven

Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

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.

baten-lastenagentschap

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

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.

bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

begrotingsfonds

Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

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 mag 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.

extracomptabel

Informatie die extracomptabel is, maakt geen onderdeel uit van de boekhouding of administratie.

financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

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.

fraude

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

garantie

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf.

Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

informatiebeveiliging

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

IT-beheer

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

jaarverslag

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid.

Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

lifecyclemanagement (LCM)

IT-systemen en -processen van de overheid moeten goed werken, goed onderhouden worden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval van systemen te voorkomen moet elke overheidsorganisatie hiervoor een plan hebben.

Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement.

materieelbeheer

Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

- geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;
- een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

niet-financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

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.

prestatieverklaring

Een schriftelijk bewijs dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is.

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.

rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt)

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden betaald met publiek geld. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale politie en het Kadaster.

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'.

suppletoire begroting

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

totstandkoming (van informatie)

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

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.

zelfstandig bestuursorgaan (zbo)

Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). *Economische groei*. Op 21 maart 2024 geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-economie/bbp/economische-groei>
- 2 Dit conform artikel 21 van de Regeling Financieel beheer (artikel 21, eerste lid, categorie b): “de financiële verplichtingen met een facilitair of personeel karakter, waarvan het maximale bedrag over de gehele looptijd op het moment van het aangaan of het ontstaan niet vaststaat en die worden nagekomen door het periodiek verrichten van betalingen.”
- 3 <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algorithmes/algorithmes-toetsingskader>.

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 3 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024