

Defensiematerieel- begrotingsfonds (K)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021

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

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

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

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

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 5

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 12

4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 15

5. Beleidsresultaten | 16

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 16

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 17

6.1 Reactie minister van Defensie | 17

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 18

Bijlagen | 20

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Defensiematerieelbegrotingsfonds 2021 | 20

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 22

Bijlage 3 Literatuur | 27

Bijlage 4 Eindnoten | 28

1. Onze conclusies

De minister van Defensie legt in het *Jaarverslag 2021 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds* voor het eerst verantwoording af over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de financiering en bekostiging van investeringen en instandhouding van het materieel, de infrastructuur en de IT-middelen van Defensie.

Onze oordelen over de beleidsinformatie, de bedrijfsvoeringsinformatie en de financiële informatie in het jaarverslag van het Defensie-

materieelbegrotingsfonds zijn positief, met uitzondering van ons oordeel over de rechtmatigheid van de verplichtingen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds



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

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 beheer van) het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Het DMF is in 2019 ingesteld met als doel de schokbestendigheid van de defensiebegroting te vergroten en te voorzien in een meerjarig, integraal financieel beheer voor defensiematerieel (Defensie, 2019). Dit betekent dat geld voor investeringsprojecten in het fonds beschikbaar blijven, ook bij vertraging van projecten.

Vanuit het DMF worden investeringen en instandhoudingskosten van het materieel, de infrastructuur en de IT-middelen gefinancierd. Hiermee is het voor de minister mogelijk langjariger de investeringen in groot materieel te budgetteren. Op Prinsjesdag 2020 is de begroting van het fonds (voor 2021) voor het eerst aan de Kamer aangeboden. Het *Jaarverslag 2021* is het eerste jaarverslag van het DMF en dit rapport is het eerste rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag van het DMF.

Met het DMF is de informatiepositie van het parlement veranderd. De minister van Defensie stelt voortaan een meerjarenoverzicht op van de projecten die worden uitgevoerd. Dat is een positieve ontwikkeling die aansluit op ons rapport *Lessen van de JSF* uit 2019 waarin wij wezen op het belang van dit meerjarig inzicht in de uitgaven en verplichtingen van (lopende) projecten. We schreven: “[...] inzicht in de financiële ruimte voor een grote investering [is] noodzakelijk om een standpunt te kunnen vormen. Het bepalen van de capaciteitsbehoefte is immers niet vrijblijvend. Inzicht in de beschikbare financiële ruimte, binnen het geheel van verplichtingen en plannen, dwingt tot realiteitszin en voorkomt dat grote investeringsplannen onbedoeld andere noodzakelijke uitgaven verdringen.” Het DMF helpt bij het krijgen van dit meerjarige inzicht.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2021 € 4.607 miljoen uitgegeven ten laste van het DMF (zie tabel 1). Dit is 38% van de totale defensie-uitgaven en 1,4% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 5.730 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 5.184 miljoen, voor het overgrote deel een bijdrage uit de reguliere begroting van het Ministerie van Defensie (Begrotingshoofdstuk X). In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie* lichten we toe welke middelen uit de begroting van Defensie zijn overgeheveld naar het DMF.

Tabel 1 Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in miljoenen €

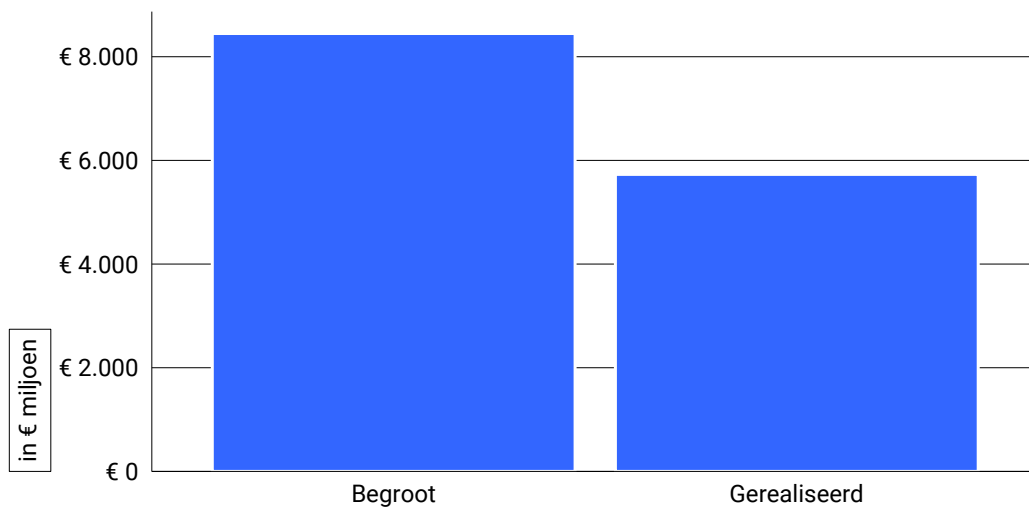
	2021
Verplichtingen	5.730
Uitgaven	4.607
Ontvangsten	5.184

Minder verplichtingen aangegaan dan begroot

De omvang van de verplichtingen en de uitgaven ten behoeve van het DMF zijn mede afhankelijk van het moment waarop contracten worden aangegaan, de doorlooptijd van projecten en ontwikkelingen in de (defensie)industrie. De omvang van de verplichtingen en uitgaven kan hierdoor door de jaren heen fluctueren en verschuiven. Desalniettemin constateren we dat de minister van Defensie in 2021 aanzienlijk minder verplichtingen heeft gerealiseerd dan begroot was (zie figuur 1). Het ministerie van Defensie had voor 2021 € 8.448 miljoen aan verplichtingen begroot, maar de realisatie bleef steken op € 5.730 miljoen. Een van de belangrijkste redenen voor deze onderbesteding is het niet realiseren van de verplichting voor het project *Vervanging Onderzeeboten*. Vanwege het commercieel vertrouwelijke karakter van dit project kan slechts worden benoemd dat hiermee ten minste € 2.500 miljoen minder aan verplichtingen is aangegaan dan begroot.

Figuur 1 Verplichtingen Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in 2021

De minister van Defensie gaat minder verplichtingen aan dan was begroot

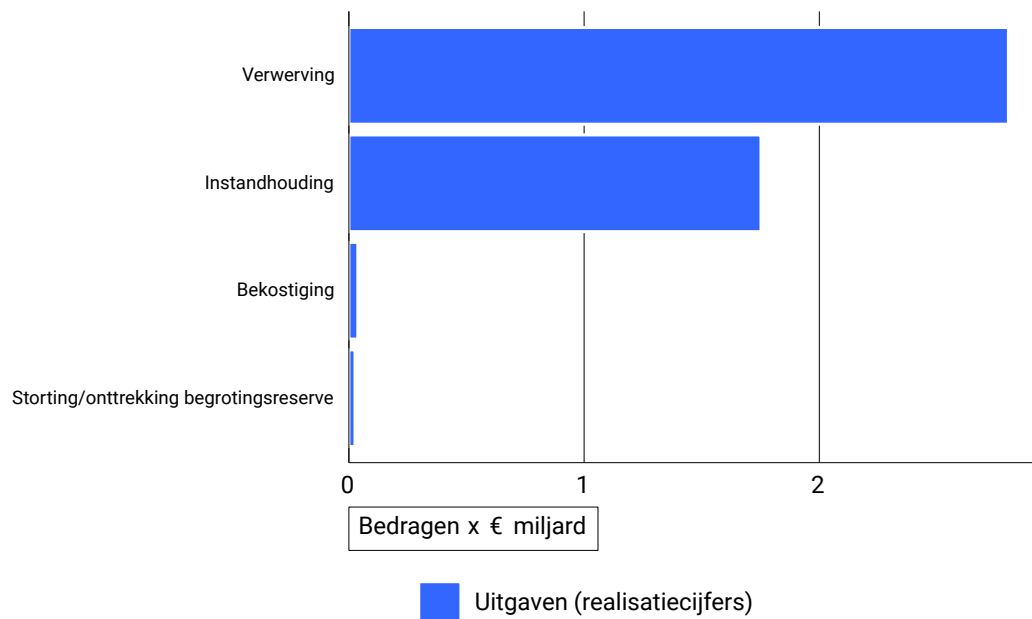


Uitgaven in perspectief

De minister van Defensie heeft in 2021 diverse investeringen en instandhoudingen van materieel bekostigd via het DMF. De totale uitgaven van het DMF bedroegen € 4.607 miljoen. De minister heeft in 2021 echter € 577 miljoen minder uitgaven gedaan via het DMF dan de omvang van de ontvangsten (zie tabel 1). Dit bedrag blijft beschikbaar in het DMF voor toekomstige uitgaven. Volgens de NAVO-investeringsquote moet Nederland minimaal 20% van de totale defensie-uitgaven besteden aan investeringen. In 2021 voldeed de minister aan deze eis met een investeringsquote van 24,9%. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de investeringsquote van 24,6% in 2020.

Figuur 2 Uitgaven Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in 2021

Van de begroting van Defensiematerieelbegrotingsfonds gaat het meeste geld naar verwerving



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

Van de totale uitgaven ter waarde van € 4.607 miljoen, is € 2.804 miljoen besteed aan de verwerving van nieuw materieel en aan andere projecten (zie figuur 2). Figuur 3 geeft de top-3 van investeringen in defensiematerieel weer.

Figuur 3 Top-3 investeringen in defensiematerieel

Het Ministerie van Defensie gaf in 2021 geld uit aan onder meer F35's, Chinook-helikopters en CV90-voertuigen



Bron: Jaarverslag 2021 Defensiematerieelbegrotingsfonds

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Defensiematerieel-begrotingsfonds.

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

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

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Hieronder is ons oordeel weergegeven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds



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

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

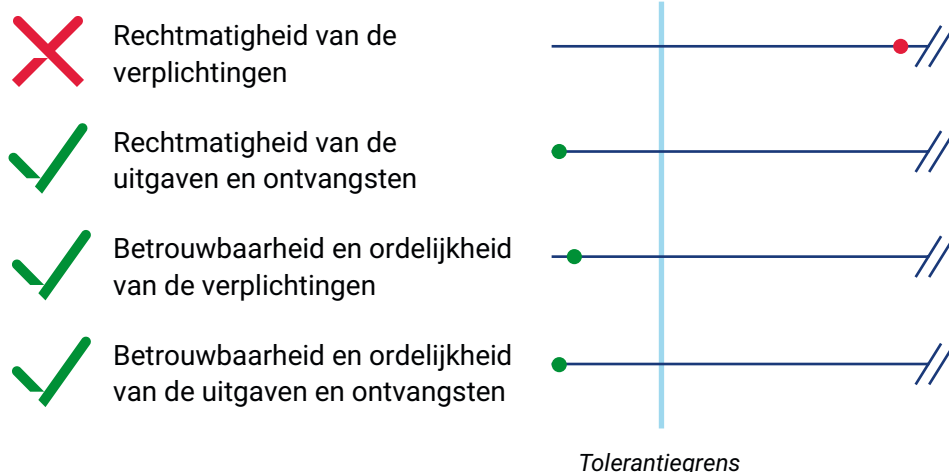
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds:

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

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

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

Op totaalniveau



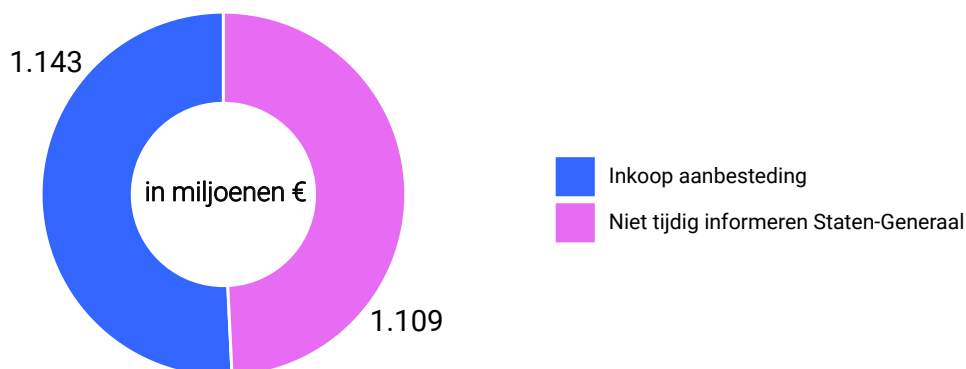
Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. We constateren € 2.251,5 miljoen aan fouten en onzekerheden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we hieronder toe. Het gaat voornamelijk om aanbestedingsfouten en het niet naleven van artikel 2.28 van de Comptabiliteitswet 2016 (zie figuur 4).

Figuur 4 Fouten en onzekerheden bij verplichtingen

Defensiematerieelbegrotingsfonds 2021

Categorie fouten en onzekerheden bij verplichtingen



Een bedrag van € 1.109 miljoen aan fouten wordt veroorzaakt door het niet naleven van artikel 2.28 van de Comptabiliteitswet 2016. Beleidsmatige mutaties die niet in de veegbrief staan en dus niet of niet tijdig zijn gemeld bij de Eerste Kamer én Tweede Kamer, zijn onrechtmatig. Hiernaast bestaat een bedrag van € 1.143 miljoen uit fouten en onzekerheden vanwege het niet naleven van aanbestedingsregels. Zie *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie*, § 4.3.1 en § 4.4.1.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds is opgenomen omvat € 1.438,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4, 5 en 6. Het bedrag aan uitgaven omvat € 52,4 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 4.

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

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau






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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 1, 2, 3, 4 en 6. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Onderstaand zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht.

Op artikelniveau

-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 89,7 miljoen).
-  Artikel 2: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 29,6 miljoen).
-  Artikel 3: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 679,0 miljoen).
-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 1.010,6 miljoen).
-  Artikel 6: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 407,4 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 1 Defensiebreed Materieel

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 is overschreden. Het betreft fouten van € 89,6 miljoen en onzekerheden van € 0,1 miljoen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door aanbestedingsfouten. Zie *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie*, § 4.3.1.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 2 Maritiem Materieel

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 2 is overschreden. Het betreft fouten van € 4,3 miljoen en onzekerheden van € 25,4 miljoen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door aanbestedingsfouten. Zie *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie*, § 4.3.1.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 3 Land Materieel

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 3 is overschreden. Het betreft fouten van € 679,0 miljoen. De fouten worden veroorzaakt door aanbestedingsfouten. Zie *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie*, § 4.3.1.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 4 Lucht Materieel

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 4 is overschreden. Het betreft fouten van € 956,7 miljoen en onzekerheden van € 53,9 miljoen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door beleidsmatige mutaties na de veegbrief en aanbestedingsfouten. Zie *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie*, § 4.3.1 en § 4.4.1.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 6 IT

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 6 is overschreden. Het betreft fouten van € 328,6 miljoen en onzekerheden van € 78,8 miljoen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door beleidsmatige mutaties na de veegbrief en aanbestedingsfouten. Zie *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie*, § 4.3.1 en § 4.4.1.

4.

Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van Defensie in het *Jaarverslag 2021* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds heeft opgenomen over de bedrijfsvoering rond dit fonds. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

4.1 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

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

5.

Beleidsresultaten

We geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds.

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

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

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 26 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Defensie

De minister schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het Verantwoordingsonderzoek 2021 voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Een bijzonder moment, het eerste rapport van de Rekenkamer bij het eerste jaarverslag van het DMF. Mede namens de staatssecretaris behandel ik in deze reactie de door u onderzochte onderwerpen.

U concludeert dat de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag 2021 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds op totaalniveau voldoet aan de daaraan te stellen eisen met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen. Het gaat voornamelijk om aanbestedingsfouten en het niet naleven van artikel 2.28 van de Comptabiliteitswet 2016 (tijdig melden van beleidsmatige mutaties na Najaarsnota aan de Eerste en Tweede Kamer).

Defensie herkent zich niet geheel in de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van inkoop en aanbesteden. Dit is nader toegelicht onder inkoopbeheer in de bestuurlijke reactie op het Verantwoordingsonderzoek 2021 HX. Voor de volledigheid neem ik hieronder de passage op:

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

Met betrekking tot de naleving van artikel 2.28 uit de Comptabiliteitswet 2016 wil ik het volgende opmerken. Met de invoering van het DMF in 2021 zijn de investeringen over meerdere kleinere artikelen verdeeld, terwijl voorheen alle investeringen onder één investeringsartikel vielen. Hierdoor vallen versnellingen en vertragingen van investeringen niet meer tegen elkaar weg en moeten deze tempoverschillen worden verwerkt in (suppletoire) begrotingen en tijdig voor instemming aan de Eerste en Tweede Kamer worden voorgelegd. Dit proces behoeft verbetering en deze verbetering is reeds in gang gezet, zoals u ook in uw rapport constateert.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In het nawoord (§ 6.2) in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Defensie (X)* hebben we de volgende ook hier relevante reactie:

“De Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV) sluit meer aan bij de specifieke kenmerken van de markt voor militair of gevoelig materieel en/of diensten. Dat neemt niet weg dat het doel hetzelfde is als de Aanbestedingswet 2012: doelmatige inkoop door open concurrentie. Dat betekent dat het volgen van gebruikelijke procedures bij aanbestedingen zoals een gemotiveerde leverancierskeuze, voorkomen van inkopen buiten het contract, voorkomen van splitsing van opdrachten, een goed contractenregister, spendanalyses, escalatieprocedures, interne controle belangrijke onderdelen van de te volgen procedure zijn en blijven (zie § 4.4.1). Doordat de

procedures niet zijn gevolgd en de motivering voor het gebruik van uitzonderingsbepalingen ontbreekt is een relatief hoog bedrag van deze verplichtingen en uitgaven naar ons oordeel onrechtmatig of onzeker. Wij toetsen aan de geldende wet- en regelgeving en maken daarbij ook gebruik van jurisprudentie.”

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Defensiematerieelbegrotingsfonds 2021

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2021* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds

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

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

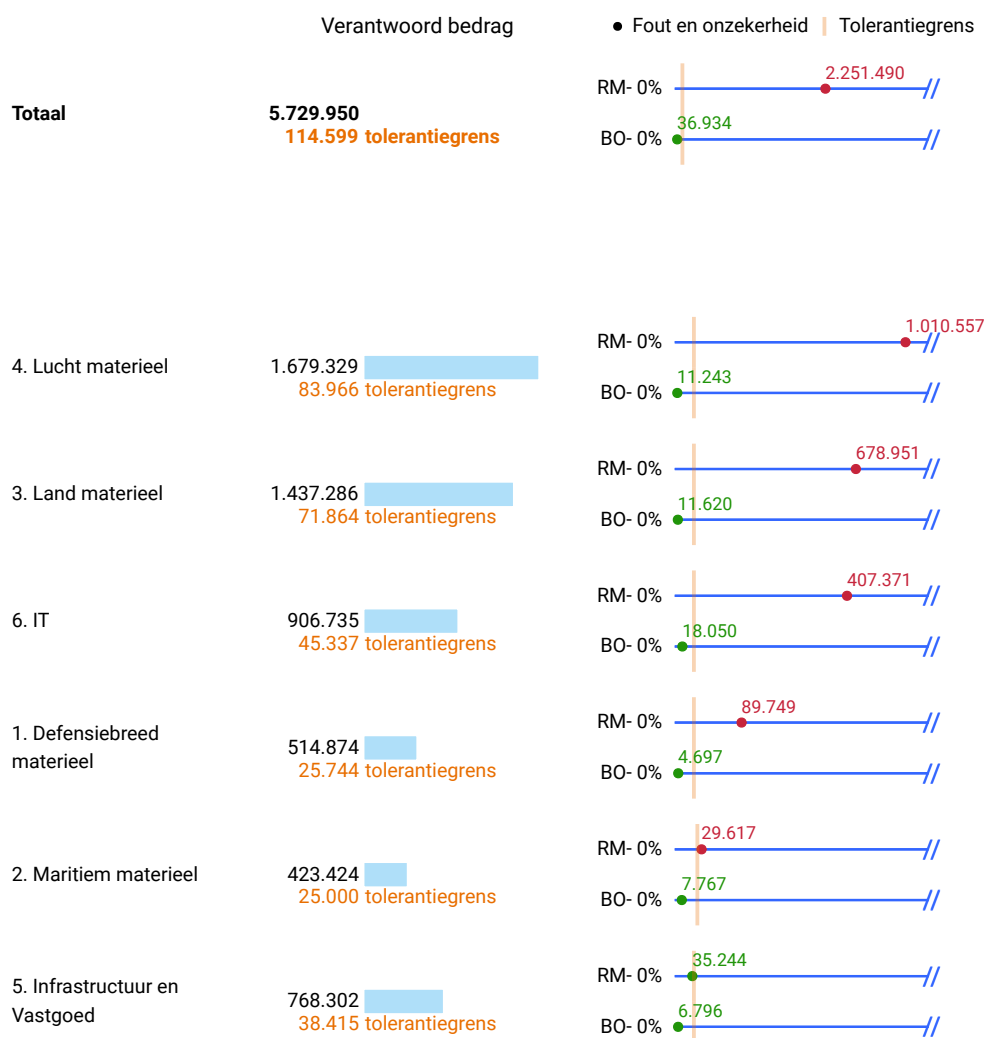
De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Defensiematerieel-
begrotingsfonds (K)
Verplichtingen
Bedragen x € 1.000



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

Financiële informatie

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

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

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

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

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

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

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

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

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

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer¹ management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

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

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

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

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

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

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

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

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Defensie (2019). *Regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotingsfonds)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 280, nr. 3.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (rapport *Aandacht voor algoritmes*, januari 2021).

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

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

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

Den Haag, mei 2022