VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Defensiematerieel-begrotingsfonds (K)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Algemene Rekenkamer

Vooraf

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

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

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

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

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 5

3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

4. Bedrijfsvoering | 14

4.1 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 14

5. Beleidsresultaten | 15

5.1 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 15

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 16

6.1 Reactie minister van Defensie | 16

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 17

Bijlagen | 18

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Defensiematerieelbegrotingsfonds 2022 | 18

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 21

Bijlage 3 Literatuur | 26

Bijlage 4 Eindnoten | 27

1. Onze conclusies

De minister van Defensie legt in het Jaarverslag 2022 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds verantwoording af over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de financiering en bekostiging van investeringen in 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 Defensiematerieelbegrotingsfonds zijn positief, met uitzondering van ons oordeel over de rechtmatigheid van de verplichtingen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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 ingesteld met als doel de schokbestendigheid van de defensiebegroting te vergroten en te voorzien in een meerjarig, integraal financieel beheer voor defensiematerieel. Dit betekent dat geld voor investeringsprojecten in het fonds beschikbaar blijft, ook bij vertraging van projecten. Het *Jaarverslag 2022* is het tweede jaarverslag van het DMF en dit rapport is het tweede rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag van het DMF.

Vanuit het DMF worden investeringen in en instandhoudingskosten van het materieel, de infrastructuur en IT-middelen gefinancierd. Hiermee is het voor de minister mogelijk de investeringen in groot materieel langjariger te budgetteren. De minister van Defensie stelt een meerjarenoverzicht op van de projecten die worden uitgevoerd. Dit 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 verkrijgen van inzicht in meerjarige projecten.

Het Ministerie van Defensie heeft in 2022 € 4.954 miljoen uitgegeven ten laste van het DMF (zie tabel 1). Dit is 1,5% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 6.394 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 5.606 miljoen, voor het overgrote deel een bijdrage uit de reguliere begroting van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X). In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Ministerie van Defensie* lichten we toe welke middelen uit de begroting van Defensie zijn overgeheveld naar het DMF.

Tabel 1 *Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in miljoenen €*

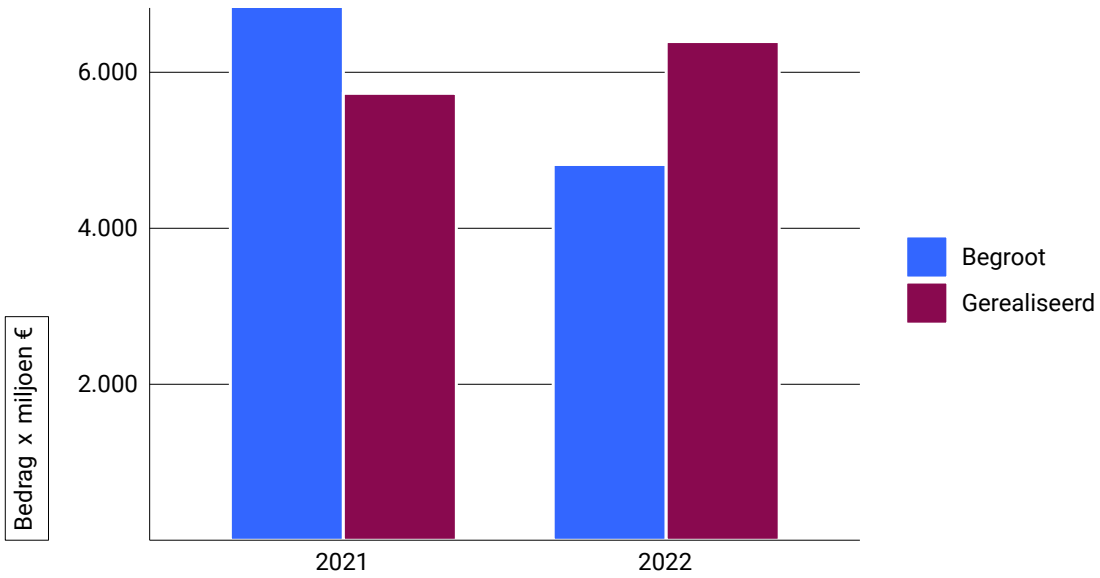
	2021	2022
Verplichtingen	5.730	6.394
Uitgaven	4.607	4.954
Ontvangsten	5.184	5.606

Meer 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. We constateren dat de minister van Defensie in 2022 aanzienlijk meer verplichtingen heeft gerealiseerd dan begroot. Dit in tegenstelling tot 2021 waar aanzienlijk minder verplichtingen waren aangegaan dan begroot. Het Ministerie van Defensie had voor 2022 € 4.818 miljoen aan verplichtingen begroot, maar de realisatie is € 1.576 miljoen hoger uitgevallen. Belangrijke redenen hiervoor zijn vooral de aanschaf van extra F-35 vliegtuigen en de vertragingen van niet-aangegane verplichtingen ten aanzien van F-35 vliegtuigen vanuit 2021.

Figuur 1 *Verplichtingen Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in 2022*

De minister van Defensie ging in 2022 meer verplichtingen aan dan was begroot

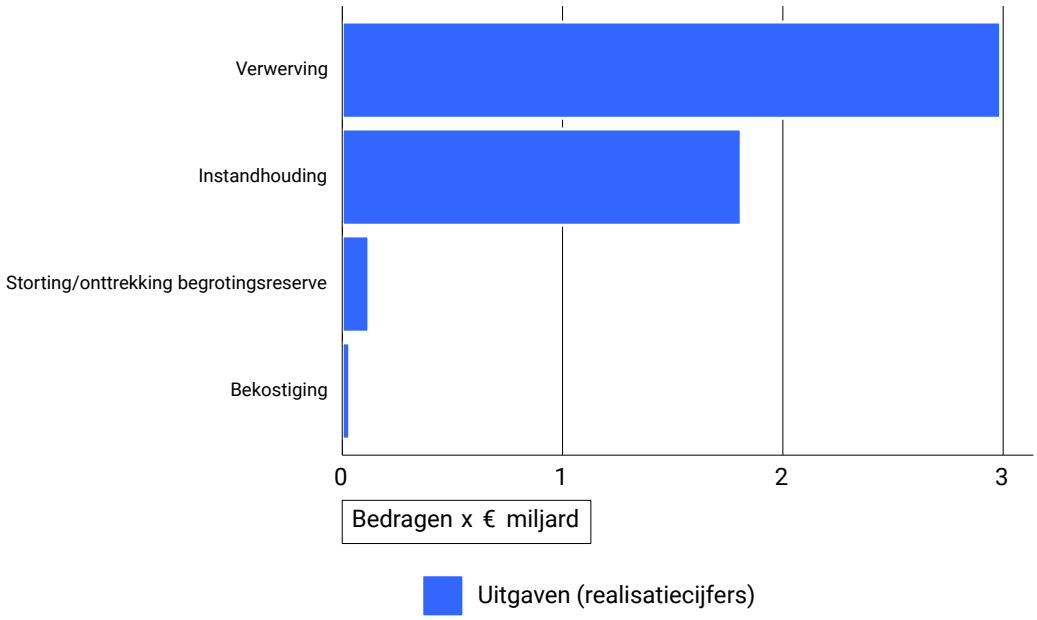


Uitgaven via het DMF in perspectief

De minister van Defensie heeft in 2022 diverse investeringen en instandhoudingen van materieel bekostigd via het DMF. De totale uitgaven van het DMF bedroegen € 4.954 miljoen. De minister heeft in 2022 echter € 652 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. Daarnaast geldt dat minimaal 20% van de defensie-uitgaven volgens de NAVO-afspraken besteed moet worden aan investeringen. In 2022 voldeed Nederland aan deze eis met een investeringsquote van 24,9%. Deze investeringsquote is gelijk gebleven ten opzichte van 2021.

Figuur 2 *Uitgaven Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in 2022*

Van het begrotingshoofdstuk Defensiematerieelfonds 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 € 4.954 miljoen, is € 2.998 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 2022 geld uit aan onder meer F-35's, operationele voertuigen en Apache-helikopters



Verwerving van F-35 gevechtsvliegtuigen: € 712 miljoen	Defensiebrede vervanging operationele wielvoertuigen: € 225 miljoen	Modernisering Apache-helikopters: € 166 miljoen

Bron: Jaarverslag 2022 Defensiematerieelbegrotingsfonds

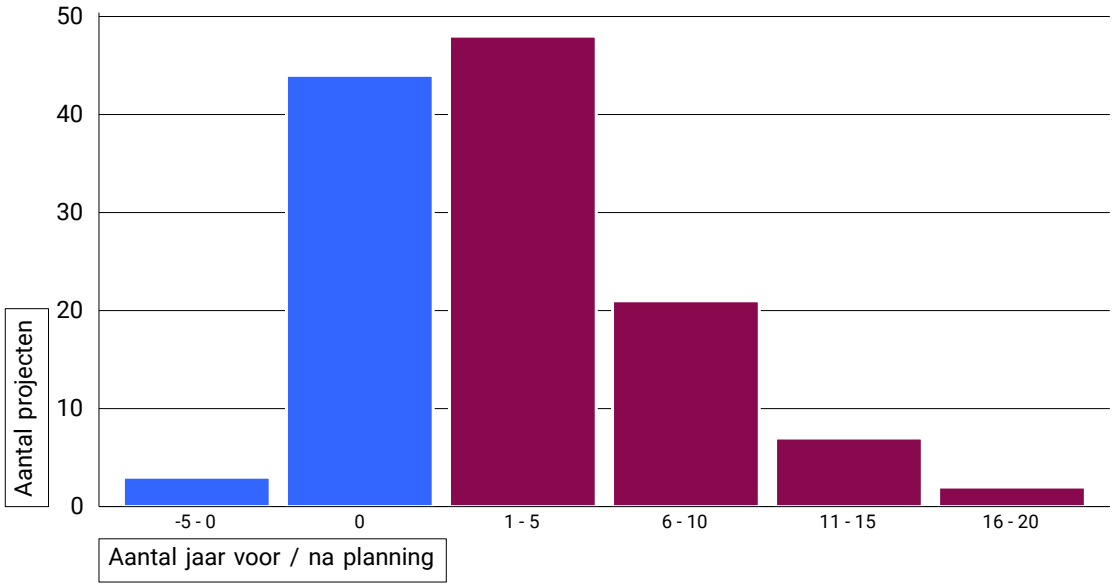
Looptijden projecten

Een onderdeel van de begroting van het DMF is het Defensieprojectenoverzicht (DPO). Dit is in de huidige versie in 2019 voor het eerst door de minister van Defensie met het parlement gedeeld. Het DPO is een opvolger van het Materieelprojectenoverzicht (MPO) dat sinds 2007 jaarlijks met het parlement werd gedeeld. In het DPO zijn alle investerings- en instandhoudingsprojecten opgenomen met een projectbudget van meer dan € 25 miljoen. Het wordt jaarlijks geactualiseerd en op Prinsjesdag gelijktijdig met de begroting van het DMF aangeboden aan het parlement. In het DPO worden per project belangrijke ontwikkelingen gedurende het jaar toegelicht. Ook wordt per project onder meer aangegeven hoe de huidige projectplanning zich verhoudt tot de initiële planning. Eerdere afwijkingen op product, doorlooptijd of budget staan in DPO's uit voorgaande jaren.

Het *Defensieprojectenoverzicht 2022* telt 124 projecten, waarvan één project om planningstechnische redenen is opgedeeld in 2 subprojecten (Ministerie van Defensie, 2022).[1] Figuur 4 is een vereenvoudigde weergave van de uitloop van deze projecten in de tijd. Hieruit blijkt dat 47 van de 125 (38%) projecten volgens planning of eerder dan gepland afgerond zullen zijn. 78 van de 125 (62%) projecten lopen uit in de tijd ten opzichte van de initiële planning. Van deze 125 projecten lopen 48 (38%) projecten tussen de 1 tot 5 jaar uit, 21 projecten (17%) 6-10 jaar uit en 9 projecten (7%) langer dan 10 jaar uit.

Figuur 4 *Uitloop 125 Defensiematerieelprojecten ten opzichte van de planning*

Meeste projecten lopen uit



Het uitlopen van de projecten ten opzichte van de initiële planning kan verschillende redenen hebben. Wij hebben gekeken naar informatie zoals opgenomen in het DPO uit 2022 en niet naar de redenen van de aanpassing in de projectplanning. De redenen van aanpassingen zijn eerder door de minister van Defensie met het parlement gedeeld in het DPO uit het jaar waarin de aanpassing zich voordeed.

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

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

Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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 verantwoordings-informatie op totaalniveau

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

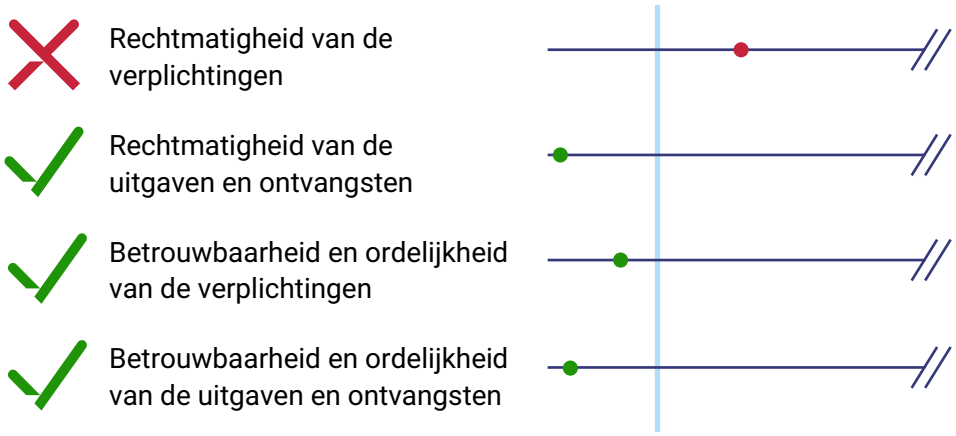
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds

- 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 goed-keuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Defensiematerieel-begrotingsfonds (K) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

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

Op totaalniveau



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. We constateren € 177,9 miljoen aan fouten en onzekerheden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe. Het gaat om aanbestedingsfouten. De fouten ontstaan hoofdzakelijk doordat opdrachten direct gegund zijn. Directe gunning is echter alleen toegestaan als goed is onderbouwd waarom dat bij deze aankoop noodzakelijk was en waarom voor de betreffende leverancier is gekozen. Die procedure is hier in een aantal gevallen niet correct gevolgd.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds is opgenomen omvat € 34,8 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Het bedrag aan uitgaven omvat € 148,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 3 en 6. 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 verantwoordings-informatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 2 Maritiem materieel en artikel 3 Land materieel. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verplichtingen, die de artikelgrenzen overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

Op artikelniveau



Artikel 2: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 43,5 miljoen).



Artikel 3: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 75,1 miljoen).

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

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 2 Maritiem materieel is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden van € 43,5 miljoen die de tolerantiegrens van € 30,8 miljoen overschrijden. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door aanbestedingsfouten.

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

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 3 Land materieel is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden van € 75,1 miljoen die de tolerantiegrens van € 36,3 miljoen overschrijden. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door aanbestedingsfouten.

4. Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van Defensie in het *Jaarverslag 2022* 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 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

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

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoerings-informatie 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 2022* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds.

5.1 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

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

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

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

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

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

6.1 Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie schrijft:
“Veel dank voor het Verantwoordingsonderzoek, een gewaardeerde bijdrage voor Defensie. Dit geeft Defensie de mogelijkheid om verdere verbeteringen aan te brengen. Zoals u concludeert zijn er verbeteringen doorgevoerd en ik dank u voor de erkenning daarvan. Mede namens de staatssecretaris behandel ik in deze reactie de door u onderzochte onderwerpen.

Defensie had voor 2022 €4.818 miljoen aan verplichtingen begroot in het defensiematerieelfonds, de realisatie is €1.576 miljoen hoger. Zoals u reeds aangeeft is dit het gevolg van verschuivingen van niet-aangegane verplichtingen uit 2021 en extra investeringen in materieel. Ook de huidige geopolitieke situatie vereist deze versnelling.

U concludeert dat de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag 2022 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds op totaalniveau voldoet aan de daaraan te stellen eisen met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen.

Uw Rekenkamer constateert dat de tolerantiegrens op het totaalniveau van verplichtingen is overschreden. Het totaal aan fouten en onzekerheden bedraagt €177,9

miljoen. Niettemin is dit een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2021, waarin u €2.252 miljoen aan fouten en onzekerheden constateerde.

Zoals u terecht constateert hebben de verbetermaatregelen van afgelopen jaar hier zorg voor gedragen. Deze waren gericht op het tijdig en juist vastleggen van verplichtingen en het actief sturen op verplichtingen. Daarnaast is er meer aandacht voor een passende en toereikende onderbouwing bij het gebruik van uitzonderingsbepalingen en niet-standaard aanbestedingsprocedures. Deze inzet en aandacht behouden we ook komende jaren."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister van Defensie voor haar reactie. De Algemene Rekenkamer waardeert dat de minister stappen heeft gezet om de rechtmatigheid van de verplichtingen te verbeteren. We moedigen de minister aan om deze inspanningen voor het verbeteren van de rechtmatigheid voort te zetten, zodat het ministerie in 2023 de tolerantiegrens niet overschrijdt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Defensie-materieelbegrotingsfonds 2022

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

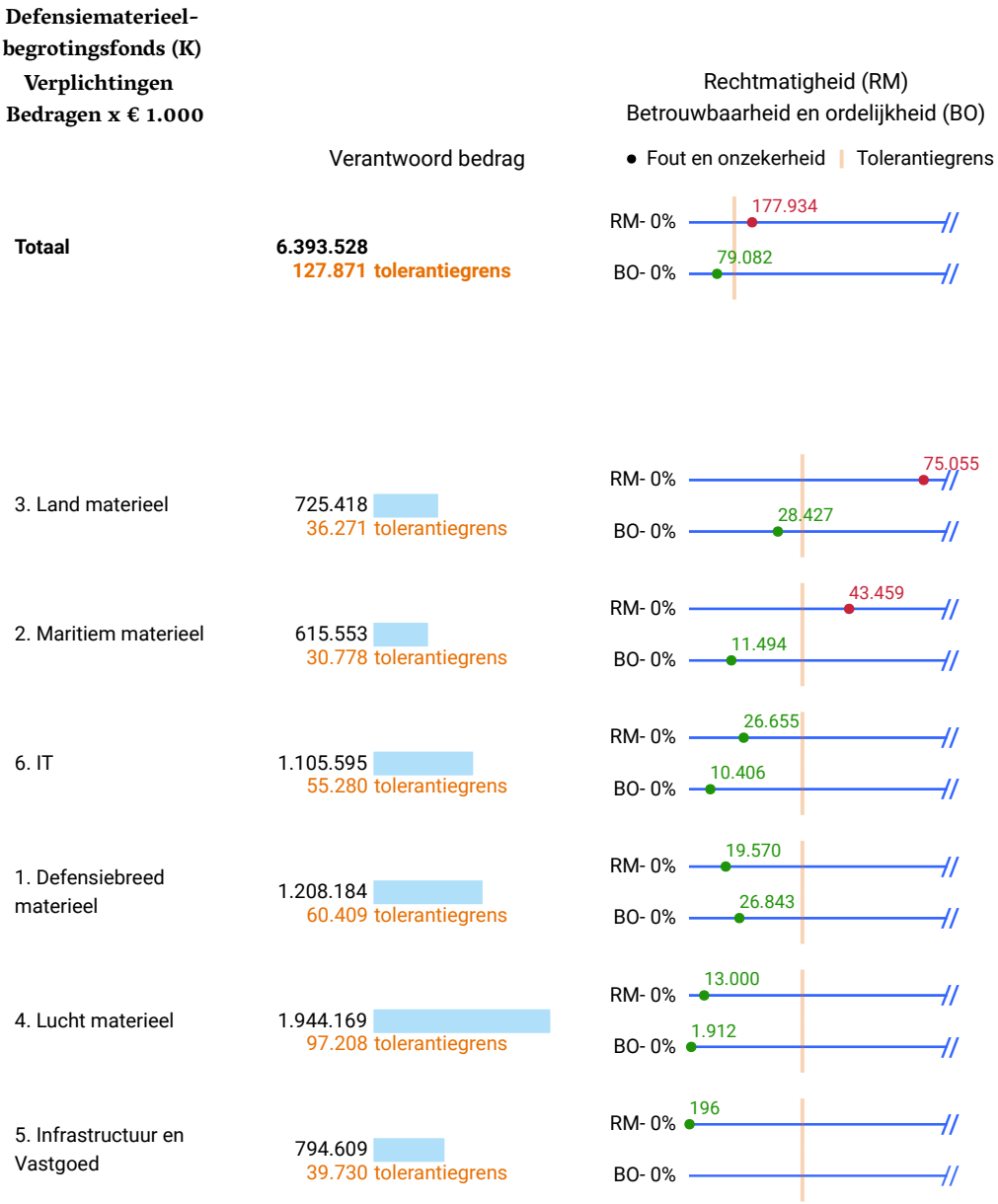
Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

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

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

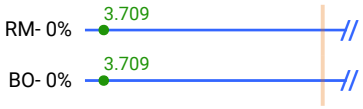
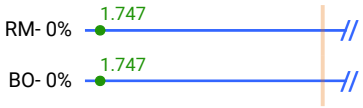
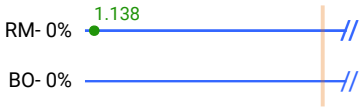
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet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

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



Defensiematerieel-begrotingsfonds (K)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) ● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**10.560.151** **211.203 tolerantiegrens**	
1. Defensiebreed materieel	939.567 46.978 tolerantiegrens	
3. Land materieel	547.326 27.366 tolerantiegrens	
2. Maritiem materieel	583.109 29.155 tolerantiegrens	

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

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

Financiële informatie

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

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

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

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

Bijlage 3 Literatuur

Ministerie van Defensie (2022). *Defensieprojectenoverzicht 2022 – september 2022*. Den Haag: Ministerie van Defensie.

Bijlage 4 Eindnoten

1 In onze figuur 4 is uitgegaan van 125 projecten en niet van 124 projecten uit het DPO van 2022. Dit omdat het project Vervanging brugleggende tank uit 2 onderdelen bestaat (Leguaan op wielonderstel en Leguaan op Leopard 2A4 onderstel) met elk een eigen planning.

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 8 mei 2023.
Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023