Algemene Rekenkamer

BEZORGEN
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 9 juni 2026

betreft Beantwoording vragen Tweede Kamer over het Verantwoordingsonderzoek 2025 bij het ministerie van Defensie en het Defensiematerieelbegrotingsfonds

Geachte heer Van Campen,

Hierbij bieden wij u onze antwoorden aan op de door de Vaste Kamercommissie van Defensie gestelde vragen over het *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Defensie (X) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K), Rapport bij het Jaarverslag 2025*.

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Mark Smolenaars,
secretaris

ons kenmerk 166275

bijlage(n)

Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen van de Tweede Kamer over het *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K), Rapport bij het Jaarverslag 2025*

Ministerie van Defensie (X)

Vraag 1
Welke risico's ziet u specifiek bij het toenemende gebruik van uitzonderingsprocedures binnen defensie-aanbestedingen?

Bij inkopen kan de minister van Defensie een beroep doen op verschillende uitzonderingsbepalingen. De wet stelt strenge voorwaarden en vereist een motivatieplicht bij het gebruik van uitzonderingsbepalingen. Als de voorwaarden van uitzonderingsprocedures niet voldoende worden onderbouwd, kunnen wij achteraf niet vaststellen of de gekozen procedure en daarmee de inkoop rechtmatig waren. De minister van Defensie geeft in haar jaarverslag aan in 2025 vaker gebruik te hebben gemaakt van uitzonderingsprocedures bij aanbestedingen.

Bij een (toenemend) gebruik van uitzonderingsprocedures zien wij meerdere risico's. Als er ten onterechte een beroep op een uitzonderingsprocedure is gedaan, bestaat het risico dat er ten onrechte geen concurrentie wordt gesteld. Hierdoor kunnen potentiële leveranciers worden benadeeld. Ook kan het gebruik van uitzonderingsprocedures leiden tot een verhoogde kans op fraude of corruptie, omdat er bijvoorbeeld vanwege omkoping geen concurrentie is gesteld. De afwezigheid van een fraude- en corruptiebeleid bij het ministerie van Defensie vergroot dit risico (zie paragraaf 5.3.8 van ons rapport). Tot slot bestaat het risico dat Defensie niet de beste voorwaarden krijgt aangeboden door de leverancier. Dit kan zowel de prijs, kwaliteit of andere leveringscondities zoals de levertijd betreffen en is daarom een potentieel risico voor de doelmatige besteding van publiek geld.

In meer algemene zin bevindt de minister van Defensie zich in een context van geopolitieke spanningen, druk op de defensiemarkt en de grote groei in uitgaven en verplichtingen bij het ministerie van Defensie. Deze vergroten de hierboven genoemde risico's. Vandaar dat wij ook, naast een deugdelijke en transparante vastlegging in het inkoopproces, aandacht vragen voor het snel op orde brengen van het anti-fraude en corruptiebeleid.

Vraag 2
Welke specifieke risico's ziet u rondom industriële opschaling en directe contractering?

U vraagt naar de risico's rondom industriële opschaling en directe contractering. Wij hebben hier geen specifiek onderzoek naar verricht. Ten aanzien van risico's rondom het gebruik van uitzonderingsprocedures resulterend in directe contractering verwijs ik u naar de beantwoording van vraag 1.

Vraag 3
Welke risico's ziet u bij de uitvoerbaarheid van de groeidoelstellingen van Defensie?

U vraagt naar de risico's bij de uitvoerbaarheid van de groeidoelstelling van Defensie. Wij hebben hier geen specifiek onderzoek naar verricht. In de hoogrisicolijst staan wij wel stil bij de risico's ten aanzien van de groei van Defensie in de komende jaren.

In dit verband wil ik u erop wijzen dat het op orde brengen van de uitvoering van de bedrijfsvoering waaronder het verbeteren van het inkoopproces, met name het onderbouwen van het gebruik van uitzonderingsbepalingen, niet alleen een kwestie van groot belang is, maar ook van tijdigheid.

Wij waarderen de verantwoordelijkheid die de minister van Defensie heeft uitgesproken om op korte termijn zaken te verbeteren. De Algemene Rekenkamer heeft in de afgelopen maanden veelvuldig met het ministerie gesproken over wetgeving, regels, uitzonderingsbepalingen en de onderbouwing daarvan. In het constructieve en prettige gesprek met de minister op 28 mei 2026, waarnaar zij verwijst in haar brief van 1 juni 2026, hebben wij aangegeven dat wij wederom onze kennis zullen delen in het hoogambtelijk overleg en in werkoverleggen om in de praktijk het gebruik van uitzonderingsbepalingen afdoende te onderbouwen.

Wij waarderen het eveneens dat de minister van Financiën, vanuit zijn Rijksbrede verantwoordelijkheid voor de Rijksfinanciën en voor doelmatig financieel beheer, heeft aangegeven dat hij expertise van zijn ministerie wil inzetten voor het verbetertraject bij het ministerie van Defensie. Het spreekt voor zich dat de minister van Defensie verantwoordelijk is en blijft voor de resultaten van de verbeteringen. Vanuit onze rol van externe auditor zullen wij de voortgang volgen en uw Kamer volgend jaar, in ons verantwoordingsonderzoek, op de hoogte brengen van onze bevindingen hieromtrent.

Vraag 4
Welke aandachtspunten ziet u ten aanzien van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen?

U vraagt naar aandachtspunten ten aanzien van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen. Hier hebben wij in het kader van ons verantwoordingsonderzoek 2025 geen onderzoek naar gedaan.

Vraag 5
In hoeverre zijn lessen uit de oorlog in Oekraïne volgens u voldoende verwerkt in het Nederlandse investeringsbeleid?

U vraagt in hoeverre de lessen uit de oorlog in Oekraïne voldoende zijn verwerkt in het Nederlandse investeringsbeleid. Wij hebben hier geen specifiek onderzoek naar verricht. In meer algemene zin onderstreept de Algemene Rekenkamer het belang van het leren van lessen door de Rijksoverheid.

Vraag 6
Welk percentage van de totale rijksbrede fouten en onzekerheden bij financiële verplichtingen (€ 6,7 miljard) werd in 2025 veroorzaakt door de onvoldoende onderbouwde directe gunningen bij Defensie?

De onzekerheid van € 3,6 miljard als gevolg van ontoereikende motivatie bij het gebruik van uitzonderingsprocedures bij het DMF vertegenwoordigt 54% van de rijksbrede fouten en onzekerheden in de financiële verplichtingen over 2025.

Ministerie van Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)

Vraag 1
Welke risico's ziet u bij het structureel toepassen van uitzonderingsgronden binnen defensie-aanbestedingen?

Zie het antwoord op vraag 1 bij uw vragen ten aanzien van begrotingshoofdstuk Defensie (X).

Vraag 2
Hoe beoordeelt u de balans tussen snelheid van materieelverwerving en borging van rechtmatigheid?

De huidige geopolitieke ontwikkelingen vragen om een inkoopstrategie die naast de prijs-kwaliteitverhouding ook rekening houdt met leveringszekerheid en -snelheid in een drukke defensiematerieelmarkt. Daarom maakt Defensie – zoals de minister in het jaarverslag van het Ministerie van Defensie aangeeft – meer dan voorheen gebruik van uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingswetgeving die het inkoopproces kunnen versnellen. De wet biedt hier ook ruimte voor, zolang deze uitzonderingsbepalingen correct worden toegepast en onderbouwd. Wij toetsen op basis van deze wet- en regelgeving. Bij juiste toepassing van uitzonderingsbepalingen kunnen ministers gelijktijdig versneld én rechtmatig inkopen.

Vraag 3
Welke risico's ziet u ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de Defensienota en de NAVO-capaciteitsdoelstellingen?

U vraagt naar de risico's ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de Defensienota en de NAVO-capaciteitsdoelstellingen. Wij beschikken niet over informatie om deze vraag te kunnen beantwoorden omdat de Defensienota 2026 op het moment van schrijven nog niet naar de Kamer is gestuurd.

Vraag 4
Welke relatie ziet u tussen personeelstekorten en de geconstateerde bedrijfsvoeringsproblemen?

U vraagt naar de relatie tussen personeelstekorten en de geconstateerde bedrijfsvoeringsproblemen. We hebben hier geen specifiek onderzoek naar verricht. Wij hebben in het verantwoordingsonderzoek 2025 wel meerdere keren vastgesteld dat capaciteit een factor is in het voortbestaan van onvolkomenheden en aandachtspunten, zoals bij munitiebeheer, vastgoedbeheer en sturing en beheersing.

Vraag 5
In hoeverre zijn lessen uit de oorlog in Oekraïne volgens u zichtbaar verwerkt in het Nederlandse investeringsbeleid?

U vraagt naar hoe lessen uit de oorlog in Oekraïne zichtbaar zijn verwerkt in het Nederlandse investeringsbeleid. Voor het antwoord op de vraag verwijzen wij u naar de minister van Economische Zaken en Klimaat.

Vraag 6
In het rapport constateert u dat er bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) in totaal 4,3 miljard euro aan fouten en onzekerheden in de aangegane verplichtingen is vastgesteld: om welke categorieën aankopen gaat het hier en wat is de gemiddelde orderwaarde per categorie? Betreft het hier veelal eerste bestellingen bij nieuwe leveranciers of zijn dit herhaalaankopen?

De door ons gecontroleerde inkopen betreffen diverse categorieën. Bijvoorbeeld drones en (onderdelen van) wapensystemen. De orderwaarden verschillen van grote tot kleine bedragen. De geconstateerde fouten en onzekerheden doen zich voor bij zowel aankopen bij nieuwe leveranciers als bij (herhaal)aankopen bij bestaande leveranciers.

Vraag 7
Wat is de gemiddelde hoogte van de vergoeding die wordt uitgekeerd in het kader van de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS)? Kunt u dit uitsplitsen naar categorie?

De hoogtes van alle uitgekeerde schadevergoedingen van de RVS staan weergegeven in figuur 10, pagina 25 van ons rapport *Focus op schadevergoedingen voor Veteranen* uit 2025. Hierin is te zien dat het gemiddelde schadebedrag is gestegen van gemiddeld € 219.000 in 2016 tot gemiddeld € 477.000 in 2024. In het onderzoek maken wij geen onderscheid in categorie.

Vraag 8
Hoe beoordeelt u de wijze waarop veteranen de hoogte van de ontvangen compensatie via de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) ervaren?

Het schadebedrag dat het ministerie aan veteranen uitkeert varieert. Soms keert Defensie een paar duizend euro uit. Soms gaat het om bedragen van boven € 1 miljoen. De Algemene Rekenkamer heeft niet onderzocht hoe veteranen de hoogte van de compensatie ervaren.

Vraag 9
Op welke termijn verwacht u dat de afhandeling van aanvragen in het kader van de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) structureel zal verbeteren?

Het is aan de minister van Defensie om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 10
Verwacht u dat het aantal burgerpersoneelsleden bij Defensie de komende jaren verder zal groeien, dan wel zal afnemen? Welke factoren liggen aan die verwachting ten grondslag?

Het is aan de minister van Defensie om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 11
Acht u het haalbaar dat Defensie de gestelde doelstelling voor het aantal beroepsmilitairen in 2030 realiseert? Wat zijn hierbij de voornaamste risico's?

Het is aan de minister van Defensie om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 12
Hoe beoordeelt u de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag, aangezien u constateert dat de minister in het jaarverslag aangeeft dat voor de onvolkomenheden inkoopbeheer en vastgoedbeheer alle aanbevelingen zijn opgevolgd, terwijl u vaststelt dat dit niet het geval is?

Op grond van de comptabiliteitswet onderzoeken wij jaarlijks de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. In paragraaf 4.4.1 van ons rapport vermelden wij dat de toelichting op de status van de onvolkomenheden inkoopbeheer en vastgoed zoals opgenomen in het jaarverslag 2025 niet in overeenstemming is met de resultaten uit ons onderzoek. In het overzicht van Defensie staat dat voor deze onvolkomenheden in 2025 alle aanbevelingen zijn opgevolgd. Op basis van ons onderzoek is ons oordeel dat niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd en handhaven daarom deze beide onvolkomenheden. Zie hiervoor paragraaf 5.3.1 (onvolkomenheid inkoopbeheer) en paragraaf 5.3.3 (onvolkomenheid vastgoedbeheer) van ons rapport.

Vraag 13
U kwalificeert de beveiliging van militaire objecten als een ernstige onvolkomenheid: kunt u toelichten wat het verschil is tussen een gewone en een ernstige onvolkomenheid en welke criteria gelden om deze kwalificatie op te heffen?

Als sprake is van een grote materiële tekortkoming dan spreken wij van een ernstige onvolkomenheid. Een ernstige onvolkomenheid is dus een onvolkomenheid met een hogere mate van zwaarte. De Algemene Rekenkamer overweegt in elk geval van een kwalificatie als ernstige onvolkomenheid voor onvolkomenheden die:

- Kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer, materieel beheer en overige bedrijfsvoering; en/of,
- Betrekking hebben op kritische processen; voor publieke dienstverlening en/of wettelijke taakuitvoering; en/of,
- Wijd verbreid zijn binnen het ministerie; en/of,
- Tot aanzienlijke risico'svoor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid, en/of,
- Al meer jaren 'oud' zijn en waarbij de problemen nog steeds niet planmatig en - in onze ogen - adequaat wordt opgepakt, en/of,
- Voor de Algemene Rekenkamer in recente jaren aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoeken in te stellen of bezwaar te maken.

Wij merken op dat er geen limitatieve opsomming is van redenen voor ernstige onvolkomenheden. Professionele weging blijft hier, net als bij de 'gewone' onvolkomenheden doorslaggevend, rekening houdend met de specifieke context van de tekortkoming.

Vraag 14
Beoordeelt u de voortgang per project inhoudelijk, of uitsluitend op basis van de door Defensie zelf gestelde planning, gezien het feit dat u constateert dat van de 10 deelprojecten die in 2025 gereed hadden moeten zijn er 3 zijn voltooid?

Wij beoordelen de voortgang van de projecten niet alleen op tijdigheid (het door Defensie zelf geplande tijdstip van afronding), maar vooral of zij het te behalen resultaat daadwerkelijk hebben bereikt.

Vraag 15
U geeft aan dat u niet kunt vaststellen of de beveiliging in de praktijk verbeterd is, mede omdat Defensie de testresultaten in 2025 anders heeft vastgelegd dan in 2024: wat zou een geschikte vastleggingsmethodiek zijn om dit in de toekomst wel vergelijkbaar te maken?

Wij stellen geen specifieke vaststellingsmethodiek voor, dat is aan Defensie. Het op vergelijkbare wijze verwerken van de resultaten maakt een eventuele verbetering wel zichtbaar en dat is nu niet het geval.

Vraag 16
Kunt u toelichten hoe u het project Defensie Bewakings- en Beveiligingssysteem, dat sinds 2016 loopt, heeft meegewogen in uw oordeel over de ernstige onvolkomenheid objectbeveiliging?

Het project Defensie Bewakings- en Beveiligingssysteem (DBBS) is contextueel relevant, maar heeft niet als zodanig meegewogen in ons oordeel om de ernstige onvolkomenheid te handhaven. Ons oordeel is gebaseerd op het feit dat Defensie in 2025 onvoldoende concrete resultaten heeft laten zien bij het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten.

Vraag 17
Kunt u toelichten waarop u de kwalificatie dat de defensiemarkt bekendstaat om verhoogde corruptierisico's baseert?

De kwalificatie dat de defensiemarkt bekendstaat om verhoogde corruptierisico's is gebaseerd op analyses en rapportages van internationale organisaties zoals Transparency International en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze organisaties merken de defensiesector aan als een sector met een verhoogd risico op corruptie, met name vanwege de omvang en complexiteit van aanbestedingen, de beperkte transparantie die soms samenhangt met nationale veiligheidsbelangen en de invloed van politieke besluitvorming.

Zo vermeldt de OESO in de meest recente Anti-Corruption and Integrity Outlook expliciet dat publieke aanbestedingen, waaronder defensiegerelateerde opdrachten, kwetsbaar zijn voor corruptie en fraude. Daarnaast wijst de OECD erop dat bepaalde sectoren, waaronder defensie, extra gevoelig kunnen zijn voor risico's zoals omkoping en belangenverstrengeling.

Deze risico's kunnen verder toenemen in situaties waarin sprake is van noodinkopen, bijvoorbeeld tijdens oorlogen, crises of andere urgente omstandigheden en in combinatie met een toename van de besteding van publiek geld onder deze hoge druk. In dergelijke gevallen worden procedures vaak versneld om snel aan operationele behoeften te voldoen, waardoor reguliere controlemechanismen en waarborgen tijdelijk minder uitgebreid kunnen zijn. Internationale toezichthouders en onderzoeksorganisaties signaleren daarom dat in dergelijke omstandigheden het risico op corruptie en fraude doorgaans toeneemt.

Vraag 18
U constateert dat Defensie geen voorvallen van fraude of corruptie heeft gemeld in 2025: hoe verhoudt deze constatering zich tot de vastgestelde fraude- en corruptierisico's?

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 17, kent de defensiemarkt een verhoogd risico op fraude en corruptie. In ons rapport constateren wij dat Defensie geen specifiek beleid heeft om fraude en corruptie te voorkomen, te ontdekken en te herstellen (zie paragraaf 5.3.8). Ook heeft de minister de risico's op fraude en corruptie niet in kaart gebracht. Ondanks dat de minister geen voorvallen van fraude en corruptie heeft gemeld in 2025, is het wel cruciaal dat de minister in beeld heeft waar zij risico's loopt, hoe zij hiermee omgaat en hoe de risico's kunnen worden beheerst.

Vraag 19
Kunt u toelichten welke elementen een adequaat fraude- en corruptiebeleid minimaal zou moeten bevatten, aangezien u het ontbreken van fraude- en corruptiebeleid als een nieuwe onvolkomenheid beoordeelt?

Een adequaat fraude- en corruptiebeleid vormt een samenhangend stelsel van in ieder geval de volgende elementen:

- Een periodieke risicoanalyse die inzicht geeft in de fraude- en corruptierisico's.
- Interne beheersingsmaatregelen die deze risico's mitigeren, waaronder voldoende functiescheiding, een heldere mandaatregeling en passende interne controles binnen processen.
- Duidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, vastgelegd in een mandaatregister.
- Maatregelen gericht op bewustwording en integriteit, zoals training, communicatie en het organiseren van voldoende tegenspraak in processen.
- Richtlijnen voor het herkennen en melden van (vermoedens van) fraude en corruptie, inclusief een toegankelijke meldprocedure.
- Procedures voor onderzoek, opvolging en afhandeling van meldingen.
- Een kader voor sancties en corrigerende maatregelen bij overtredingen.
- Monitoring en periodieke evaluatie van de werking van het beleid en de getroffen maatregelen inclusief bijbehorende bijsturing (leercyclus).

Daarnaast dient het ministerie aantoonbaar te maken dat de geïdentificeerde risico's worden beheerst en dat de getroffen maatregelen in de praktijk effectief functioneren.

Vraag 20
Kunt u toelichten hoe de bevindingen van de ADR uit oktober 2025 over fraude- en corruptierisico's bij Defensie zich verhouden tot uw eigen bevindingen?

De Auditdienst Rijk concludeert in haar onderzoek “Beheersing fraude- en corruptierisico’s van oktober 2025 dat binnen de rijksoverheid de beheersing van fraude- en corruptierisico’s op onderdelen verder kan worden versterkt, onder meer op het gebied van risicoanalyse en interne beheersmaatregelen. Onze bevindingen bij het ministerie van Defensie zijn van dezelfde strekking (zie paragraaf 5.3.8 van ons rapport).

Vraag 21
Kunt u toelichten wat het onderscheid is tussen een verkenningsdrone en een defensieve drone, en in hoeverre dit onderscheid relevant is voor het materieelbeheer en de verslaglegging van Defensie?

Verkenningsdrones zijn bedoeld om inlichtingen te verzamelen. Zij zijn onder andere uitgerust met camera’s en sensoren. Defensieve drones of counterdrones zijn bedoeld om vijandelijke verkennings- of aanvalsdrones te onderscheppen.
Dit kan door middel van het storen van de radiosignalen voor vijandelijke drones of door vijandelijke drones te vernietigen.
Dit onderscheid achten wij niet relevant voor het materieelbeheer en de verslaglegging van het ministerie van Defensie. Wij verwachten voor elk type drones van de minister dat zij meer zicht krijgt op de verwerving en lessen uit inkoopprocessen verzamelt en benut.

Vraag 22
Kunt u bevestigen dat de door u onderzochte inkoopdossiers door Defensie zelf zijn opgesteld en dus in het bezit zijn van Defensie, aangezien de minister in haar reactie stelt dat Defensie geen volledig inzicht heeft gekregen in de onderliggende inkoopdossiers die tot uw oordeel hebben geleid?

Alle door ons onderzochte inkoopdossiers zijn door Defensie zelf opgesteld en bevinden zich daarmee ook in het bezit van Defensie.

Vraag 23
U maakt onderscheid tussen een onzekerheid in de rechtmatigheid en een administratieve onvolledigheid: kunt u het juridische verschil tussen beide kwalificaties toelichten?

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de comptabele rechtmatigheid van Rijksbestedingen. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1 (begrotingshoofdstuk X) vereist de aanbestedingswetgeving een motiverings- en onderbouwingplicht bij het gebruik van uitzonderingsbepalingen.

Een administratieve onvolledigheid ontstaat wanneer relevante stukken of informatie aanwezig is maar niet tijdig of volledig in het dossier zijn opgenomen. Het is aan de minister van Defensie om aan uw Kamer zekerheid te geven over de rechtmatigheid van uitgaven, verplichtingen en inkomsten. Als de door ons gevraagde informatie niet wordt aangeleverd, dan kunnen wij niet vaststellen of de wet is nageleefd. Dit creëert onzekerheid over de rechtmatigheid, omdat niet kan worden getoetst of aan de wettelijke vereisten is voldaan.
Het gaat dus om een administratieve tekortkoming die leidt tot een onzekerheid in de rechtmatigheid.