

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag



Ministerie van Defensie

Datum 7 juni 2022
Betreft Antwoorden op feitelijke vragen over rapport Resultaten
verantwoordingsonderzoek 2021 bij het Ministerie van Defensie
(36100-X-2)

Ministerie van Defensie

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Hierbij stuur ik u, mede namens de staatssecretaris van Defensie, de antwoorden op de feitelijke vragen over rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek over het Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2021 (36100-X-2).

Onze referentie

2022014041

Afschrift aan

de Voorzitter van de Eerste
Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

DE MINISTER VAN DEFENSIE

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en betreft
vermelden.*

drs. K.H. Ollongren

**Antwoorden op feitelijke vragen over rapport Resultaten
verantwoordingsonderzoek over het Jaarverslag van het Ministerie van
Defensie (X) voor het jaar 2021 (36100-X-2).**

- 1. Bij welke projecten uit het DMP is er volgens de Algemene Rekenkamer (ARK) sprake van een mogelijk onrechtmatige uitgave, en wat is per project de reden om af te wijken van het reguliere aanbestedingsproces (zoals een beroep op art 346 VWEU of verwerving via de NAVO)?**
- 4. Hoe verklaart u dat de ARK een bedrag van 1.3 miljard euro aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van het inkoopbeheer constateert?**

De omvang van het bedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid wordt met name bepaald door de dossiers waarbij Defensie een beroep heeft gedaan op de uitzonderingsbepalingen en -procedures die de aanbestedingswet, in het bijzonder de Aanbestedingswet op Defensie en veiligheidsgebied (ADV), biedt. Het gebruik dat Defensie maakt van uitzonderingsbepalingen en de toepassingsmogelijkheden van niet-standaard Europese aanbestedingsprocedures, zoals de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging, wijkt niet af van voorgaande jaren. De Rekenkamer heeft de betreffende dossiers beoordeeld op basis van haar interpretatie van de aanbestedingswet- en regelgeving en jurisprudentie. Zoals ik in mijn reactie op het Verantwoordingsonderzoek heb aangegeven, herkent Defensie zich niet geheel in de oordeelsvorming van de Rekenkamer over de rechtmatigheid van inkoop en aanbesteden in de verantwoordingsonderzoeken. Ik heb daarbij opgemerkt dat de Rekenkamer de onder de civiele aanbestedingswet (Aanbestedingswet) gevormde jurisprudentie onverkort toepast op aanbestedingen onder de ADV. Vanwege het vooralsnog ontbreken van specifieke jurisprudentie daarover onder de ADV, 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 uitzonderingsbepalingen zoals inkopen via het inkoopagentschap van de NAVO of het gebruik van uitzonderingsprocedures zoals de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging.

Dat het gebruik van de betreffende uitzonderingsbepalingen en -procedures restrictief moet worden benaderd, afdoende moet zijn gemotiveerd en mogelijk kan worden verbeterd staat niet ter discussie. Ik heb daarom ook de aanbeveling van de Rekenkamer overgenomen om een analyse uit te voeren naar de oorzaken en achtergronden van het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging en de gevolgen daarvan voor het doel- en rechtmatig aanbesteden.

- 2. Op welke wijze gaat Defensie keuzes maken om het extra budget zo effectief mogelijk in te zetten en hoe wordt de aanbeveling hierover van de ARK hierbij opgevolgd?**

Zoals u in de Defensienota is aangegeven heeft Defensie focus aangebracht bij de voorgenomen besteding van de extra financiële middelen die aan Defensie zijn toegekend.

Defensie kiest allereerst voor een significante versterking van de basis zodat de gereedheid, inzetbaarheid en wendbaarheid zo snel mogelijk worden verhoogd. Hierbij zijn de aanbevelingen van de ARK nadrukkelijk meegenomen. Zo wordt de bedrijfsvoering van Defensie versterkt en gemoderniseerd en werken we hard aan de plannen om ons vastgoed te concentreren, verduurzamen en vernieuwen. Daarbij investeert Defensie ook in de processen en onderdelen die randvoorwaardelijk zijn om de groei doeltreffend en doelmatig vorm te kunnen geven. Denk daarbij bijvoorbeeld aan verwervings- en beheersprocessen voor materieel en munitie. Ook wordt de ondersteuning van de organisatie versterkt (logistiek en gevechtsondersteuning) om de gereedheid en inzetbaarheid te kunnen verhogen.

Een tweede punt in de focus is het gericht versterken van de gevechtskracht. Daarbij worden bepaalde capaciteiten versterkt en beter ondersteund, om zo de internationale samenwerking en integratie te versterken. We richten ons hierbij op de capaciteiten waarmee Defensie binnen haar samenwerkingsverbanden en bondgenootschappen het meeste kan bijdragen.

Tot slot investeert Defensie in het wendbaarder maken van de organisatie. Ook dit heeft betrekking op gereedheid en bedrijfsvoering, maar bijvoorbeeld ook op het meer informatiegestuurd, en daarmee effectiever, werken.

Alle nieuwe en oude defensiecapaciteiten zijn meer dan ooit relevant en bovenstaande focus zorgt er wel voor dat Defensie de extra financiële middelen doelmatig en doeltreffend besteedt. Door gericht te verbeteren, te versterken of uit te breiden draagt Defensie concreet bij aan de vele uitdagingen waar Nederland, de EU en het NAVO-bondgenootschap voor staan. Om doeltreffendheid, doelmatigheid en evalueerbaarheid van de maatregelen te verbeteren, hebben we bovendien de effecten uitgewerkt conform de comptabiliteitswet 3.1. Voor alle actielijnen staat daarin beschreven wat Defensie gaat doen, welke effecten zijn beoogd, waarom deze maatregelen doeltreffend en doelmatig zijn en hoe dat wordt geëvalueerd. Deze uitwerking is aan uw Kamer aangeboden in de aanbiedingsbrief bij de Defensienota. In aanloop naar de begroting 2023 wordt dit verder uitgewerkt.

3. De ARK geeft aan dat het onduidelijk is wie binnen het ministerie van defensie verantwoordelijk is voor de interne controle. Kunt u deze duidelijkheid verschaffen?

Er worden binnen Defensie verschillende lagen van interne controle onderscheiden. De eerste laag bestaat uit de in de administratieve organisatie ingebouwde maatregelen van interne controle (zoals controletechnische functiescheidingen en mandaatregelingen). De verantwoordelijkheid hiervoor ligt voor de inrichting en aansturing van de financiële processen bij de Hoofddirectie Financiën en Control. De Defensiestaf is verantwoordelijk voor de inrichting en aansturing van de uitvoerende processen voor alle overige procesdomeinen. De defensieonderdelen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de interne controlemaatregelen die onderdeel uitmaken van de administratieve organisatie. Deze verantwoordelijkheden staan duidelijk vermeld in het Besturingsmodel Defensie dat vorig jaar van kracht is geworden. Een tweede laag van interne controle bestaat uit de

verbijzonderde interne controle (ook wel interne beheersingsfunctie genoemd). Het departement is verantwoordelijk voor de interne beheersing van de begroting. Bij Defensie is de interne beheersingsfunctie sinds 2012 grotendeels verdwenen als gevolg van de specifieke taakstelling op het aantal FTE's en een deel van de capaciteit is destijds overgedragen aan de Auditdienst Rijk. Daarom wordt gesteund op de bevindingen van de Auditdienst Rijk die voortkomen uit haar wettelijke taak om zekerheid te verschaffen over de betrouwbaarheid van de informatie over de bedrijfsvoering (zijlichtfunctie). Momenteel onderzoekt Defensie hoe de interne beheersingsfunctie beter kan worden georganiseerd met gebruikmaking van moderne controletechnieken, zoals het gebruik van data-analyse. Daarbij kijkt Defensie ook naar de governance van de interne beheersingsfunctie. De extra financiële middelen bieden hiervoor de mogelijkheid.

4. Hoe verklaart u dat de ARK een bedrag van 1.3 miljard euro aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van het inkoopbeheer constateert?

Zie het antwoord op vraag 1.

5. Bij welke materieelprojecten is ten onrechte of niet gemotiveerd gebruik gemaakt van niet-standaard aanbestedingsprocedures? Waarom is dit gedaan?

Het gaat om materieelprojecten waarbij onder andere sprake is van een *Midlife Upgrade*, een levensduurverlening en wapensysteem gebonden munitie die Defensie onder de ADV met gebruikmaking van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging heeft aanbesteed. Deze procedure kan worden toegepast in de gevallen dat de opdracht "om technische redenen of om redenen van bescherming van uitsluitende rechten slechts aan een bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd" (artikel 2.23 lid 1 ADV). In de Memorie van Toelichting staat verder dat technische redenen die specifiek op het gebied op defensie en veiligheid liggen, onder meer betrekking kunnen hebben op wijziging of modernisering van bijzonder complex materiaal, of op specifieke vereisten op het gebied van interoperabiliteit. Een wapensysteem valt onder de noemer bijzonder complex materiaal. Defensie moet bij de inzet van het wapensysteem erop kunnen vertrouwen dat het geheel zonder storingen of fouten werkt, mede gelet ook op de veiligheid van het personeel. Het is daarom noodzakelijk om de systeemverantwoordelijkheid bij één leverancier te beleggen en te behouden. Deze systeemverantwoordelijkheid ligt logischerwijs bij de *Original Equipment Manufacturer* (OEM, de oorspronkelijke producent/leverancier). Zo heeft de OEM de beschikking over ontwerp- en bouwtekeningen en bezit de intellectuele eigendomsrechten op onder meer softwarecomponenten. Het is nagenoeg onmogelijk dat een andere leverancier deze systeemverantwoordelijkheid kan invullen. De Rekenkamer heeft in haar controle de aanbestedingen waarbij de onderhavige procedure is gebruikt als onrechtmatig beoordeeld of onvoldoende gemotiveerd geacht. Zoals ik in mijn reactie op het Verantwoordingsonderzoek heb aangegeven herkent Defensie zich niet geheel in de oordeelsvorming van de Rekenkamer. Zie daarover verder mijn antwoord op vraag 1 en 4.

6. Waarom gebruikt Defensie bij aanbestedingen geen instructies met daarin toetscriteria voor rechtsmatigheidsrisico's?

Op aanbestedingen van Defensie is de aanbestedingswet – en regelgeving van toepassing. Daarnaast heeft Defensie interne regelgeving in de vorm kaderstelling op het gebied van inkopen en aanbesteden. Op basis van de kaderstelling kunnen zo nodig nadere instructies voor gebruik in de praktijk worden opgesteld. Als basis voor de beoordeling van de rechtmatigheid geldt de aanbestedingswet en -regelgeving en de hierin opgenomen respectievelijk daaruit volgende aspecten voor het al dan niet kunnen toepassen van de artikelen van de aanbestedingswetten. Met het opstellen van kaders en instructies naast of bovenop de aanbestedingswet en -regelgeving wordt terughoudend omgegaan. Nog afgezien of de beoordeling van rechtsmatigheidsrisico's zich laat vangen in toetscriteria en beslisbomen, wordt de nut en noodzaak van het opstellen van kaders en/of instructies afgewogen tegen andere uitgangspunten zoals terugdringen dan wel verminderen van regeldruk en bureaucratie en het behouden of vergroten van de nodige wendbaarheid en flexibiliteit.

7. Waarom ontbreken er escalatienota's terwijl er wel regelmatig gebruik wordt gemaakt van de escalatieprocedure?

De escalatieprocedure is en wordt bij Defensie als een uiterst middel ingezet en voorziet in de gevallen dat bewust wordt afgeweken van de aanbestedingswet (en daarmee onrechtmatig handelen) en dat een daartoe bevoegde functionaris hiermee *vooraf* instemt en verantwoordelijkheid neemt. Bij het bepalen van de verwervingsstrategie kan het voorkomen dat de inkoopafdeling meent een rechtmatige opdrachtverlening (nieuwe overeenkomst of verlenging / uitbreiding van een bestaande overeenkomst) tot stand te hebben gebracht maar dat dit *achteraf* anders wordt beoordeeld. In deze gevallen wordt achteraf vastgesteld dat de escalatieprocedure de aangewezen weg had moeten zijn. In die zin is er niet zozeer sprake van dat escalatienota's ontbreken maar dat in de daarvoor in aanmerking komende gevallen de escalatieprocedure had moeten worden toegepast. Dit vergt dus de nodige aandacht in het proces voorafgaand aan de opdrachtverlening, wat zal worden meegenomen in de opvolging van de aanbeveling van Rekenkamer om de interne controle binnen de inkooppunten van Defensie te versterken.

8. Heeft Defensie momenteel inzichtelijk hoeveel munitie er precies is? Zo nee, hoe gaat u daar voor zorgen in 2022?

Defensie heeft de voorraadstand munitie inzichtelijk. DMO weet hoeveel munitie er is in de keten (tot verstrekking van de munitie). Hiervoor zijn betrouwbare gegevens te halen uit het administratieve beheersysteem (SAP). Na verstrekking van de munitie is dit inzichtelijk bij de afnemer. Zodra munitie retour komt van bijvoorbeeld een oefening wordt deze weer administratief verwerkt in SAP en is dit dus ook weer inzichtelijk bij DMO.

Op het gebied van munitie- en materieelbeheer zijn het afgelopen jaar door Defensie veel verbeteringen in gang gezet. Het aanvullende onderzoek van de Rekenkamer heeft enkele oorzaken van de onvolkomenheid verduidelijkt. Defensie heeft hier opvolging aan gegeven. De aanbeveling om één eindverantwoordelijke te benoemen voor verbeteracties van het gehele munitiedomein is door Defensie ingevuld conform het besturingsmodel. Om dat te versterken is een

driehoeksoverleg onder voorzitterschap van CDS opgestart met de verantwoordelijken voor beleid, uitvoering en aansturing van uitvoering. Voor het toezicht op functioneren van beheersmaatregelen versterkt Defensie de interne beheersing en de uitvoering binnen de staande organisatie. Defensie blijft invulling geven aan de aanbevelingen aangaande personeel, administratieve last en grijze voorraad.

9. Kunt u aangeven op welke concrete wijze Defensie het inkoopbeheer zodanig gaat verbeteren dat dit een positief rechtmatigheidsoordeel van de ARK kan krijgen? Welk tijdpad hoort hier bij?

Het inkoopbeheer is de afgelopen tijd aanzienlijk verbeterd en er zijn flinke vorderingen gemaakt ten aanzien van de eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer. Zo is de spendanalyse tool ontwikkeld en eind vorig 2021 in gebruik genomen, het contractenregister verbeterd, de aanbestedingskalender in gebruik en is de grenswaarde voor de objectieve leverancierskeuze op EUR 33.000,- gesteld. Dit jaar wordt verder gegaan met het invoeren van de verbeteringen en maatregelen zodat ook kan worden aangetoond dat deze ook werken en functioneren. Naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer in het Verantwoordingsonderzoek 2021, en in lijn met de aanbevelingen van de Audit Dienst Rijk, wordt dit jaar de interne controle binnen de inkooppunten tegen het licht gehouden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de goedkeuring van verwervingsstrategieën. Indien nodig wordt de interne controle verbeterd en/of verstevigd. Bij het formuleren van maatregelen worden aspecten als eenvoud in de bedrijfsvoering en verminderen de werking van verbeteringen en maatregelen aan te kunnen tonen.