

Ministerie van Defensie (X) en Defensiematerieel- begrotingsfonds (K)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Defensie en op het Defensiematerieelbegrotingsfonds. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

- 1. Onze conclusies | 5**
- 2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 8**
 - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 8
 - 2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 9
- 3. Inzicht in geld | 11**
 - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 11
 - 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 15
 - 3.3 Toelichting op de uitgaven en verplichtingen van Defensie en het DMF | 17
- 4. Resultaten van geld en beleid | 23**
 - 4.1 Beleidsevaluaties | 23
 - 4.2 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 27
 - 4.3 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 29
 - 4.4 Totstandkoming beleidsinformatie | 30
- 5. Bedrijfsvoering | 32**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 32
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 33
 - 5.3 Onvolkomenheden | 34
 - 5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 54
 - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 64
- 6. Geld gecontroleerd | 66**
 - 6.1 € 3,6 miljard aan onzekerheden door onvoldoende onderbouwing bij uitzonderingsbepalingen | 67
 - 6.2 Ministerie van Defensie | 68
 - 6.3 Defensiematerieelbegrotingsfonds | 70
- 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 75**
 - 7.1 Reactie minister van Defensie | 75
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 77

Bijlagen | 79

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Defensie en DMF 2025 | 79

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 82

Bijlage 3 Literatuur | 83

Bijlage 4 Begrippenlijst | 84

Bijlage 5 Eindnoten | 86

1. Onze conclusies

Bij de begrotingshoofdstukken Defensie (X) en DMF (K) waren in 2025 de uitgaven € 25,8 miljard, de ontvangsten € 739,8 miljoen en de verplichtingen € 44,4 miljard totaal.

Binnen de NAVO gold jarenlang de afspraak dat de lidstaten 2% van het bruto binnenlands product (bbp) uitgeven aan Defensie. In 2025 voldeed Nederland met 2,22% (inclusief steun aan Oekraïne) voor het eerst aan deze NAVO-norm. De minister van Defensie zal ook de komende jaren veel geld uitgeven. De geopolitieke ontwikkelingen volgen elkaar snel op en in de nieuwe NAVO-norm is afgesproken om vanaf 2035 3,5% van het bbp aan de krijgsmacht uit te geven. Het ingezette pad van stevige groei vereist het op orde brengen van de basis en het leren van lessen. Kortom, snelle groei en snel bijleren horen bij elkaar als yin en yang.

De groei van Defensie vraagt een betere bedrijfsvoering

De Tweede Kamer en de samenleving verwachten snel zichtbare resultaten van de minister van Defensie. Meer mensen en meer materieel staan echter niet per saldo gelijk aan een krijgsmacht die gereed is voor inzet. Een goed functionerende bedrijfsvoering is hiervoor essentieel. Voortgang wordt geboekt maar nog niet voldoende. Uit het grote aantal onvolkomenheden kan geconcludeerd worden dat Defensie kampt met problemen in de basis, de bedrijfsvoering. Deze onvolkomenheden spelen vooral bij het materieelbeheer. Goed beheren van bijvoorbeeld munitie en wapens is essentieel voor een goed functionerende krijgsmacht. Het is van levensbelang te weten wat de staat, locatie en hoeveelheid van het materieel is. Ook de beveiliging van militaire objecten dient op orde te zijn om indringers die Defensie schade willen toebrengen, geen kans te geven. Het is aan de minister om een realistisch beeld te schetsen van hoe zij de uitvoering van de snelle groei die Defensie momenteel moet bewerkstelligen, vorm geeft.

Plannen leiden niet tot voldoende concrete resultaten

Defensie werkt eraan om de bedrijfsvoering op orde te krijgen, maar dit leidt nog niet tot voldoende concrete resultaten. Zo is Defensie begonnen met de uitvoering van het integraal

verbeterplan voor de beveiliging van militaire objecten. Dat vinden wij positief, maar de doelstellingen voor 2025 zijn nog niet afdoende bereikt. De beveiliging blijft daarom, zeker gezien de huidige dreiging, een ernstige onvolkomenheid. Voor wat betreft vastgoed richt Defensie zich vooral op uitbreiding en verwerving van nieuw vastgoed. Dit gaat ten koste van het onderhoud van bestaand vastgoed. We zien positieve ontwikkelingen bij het cryptobeheer, het munitiebeheer en het inventarisatieproces en moedigen Defensie aan dit vast te houden. Bij het inkoopbeheer zien we voortgang, maar nog onvoldoende verbetering in 2025 om deze onvolkomenheid op te heffen.

€ 4,3 miljard aan fouten en onzekerheden DMF

Defensie koopt meer en sneller materieel, voorraden en dienstverlening in. Defensie doet daarom steeds vaker een beroep op de beschikbare uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingsregelgeving, zo schrijft de minister in haar jaarverslag. Uit ons onderzoek blijkt echter dat Defensie dit regelmatig niet voldoende onderbouwt, en dat is niet volgens de regels. We constateren bij het DMF (begrotingshoofdstuk K) in totaal € 4,3 miljard aan fouten en onzekerheden in de aangegane verplichtingen. Hiervan is € 3,6 miljard het gevolg van onvoldoende toelichting op het gebruik van uitzonderingsprocedures.

Fraude- en corruptiebeleid ontbreekt

Defensie geeft sneller en meer geld uit. Dat is het gevolg van de huidige ontwikkelingen in de wereld, de toegenomen druk op de Defensie-markt, de prioritering van de eerste hoofdtaak (bescherming van het Nederlandse grondgebied en dat van bondgenoten) en het toewerken naar het behalen van de nieuwe NAVO-norm. Het belang van een adequaat fraude- en corruptiebeleid neemt met deze stevige groei in

bestedingen toe. Uit ons onderzoek blijkt echter dat bij Defensie de taken en verantwoordelijkheden om het risico op fraude en corruptie te beheersen niet goed zijn vastgelegd. Er is ook geen beleid om fraude en corruptie te voorkomen, te ontdekken en te herstellen. Te weinig aandacht voor fraude en corruptie is in de context waarin Defensie nu opereert, geen optie. We beoordelen dit als onvolkomenheid.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Defensie

Negatieve oordelen bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten en 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de uitgaven en ontvangsten.

Voor artikel 1 is ons oordeel negatief.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen en 5 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de verplichtingen.

Voor de artikelen 1, 2, 3, 4 en 6 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Inkoop	✗	✗	✗	✗	▶
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	▶
3. Vastgoedbeheer	✗	✗	✗	✗	
4. IT-beheer/autorisatiemanagement	✗	✗	✗	✗	
5. Beveiliging militaire objecten	✗	✗	✗	✗	▶
6. Cryptobeheer	✗	✗	✗	✗	▶
7. Inventarisatie	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
8. Fraude- en corruptiebeleid				✗	
9. Vertrouwelijk*				✗	

* Om redenen van nationale veiligheid lichten we deze onvolkomenheid toe in een vertrouwelijke bijlage bij dit rapport.

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het defensiebeleid en de uitvoering daarvan. De 3 hoofdtaken van het ministerie van Defensie zijn:

1. het beschermen van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten;
2. het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit;
3. het leveren van bijstand aan civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampen en crises.

De minister van Defensie is daarbij verantwoordelijk voor (het beheer van) het Defensiematerieelbegrotingsfonds (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 langjarig te budgetteren. Het biedt ook de mogelijkheid om geld dat niet kan worden uitgegeven door te schuiven naar latere jaren.

Op het beleidsterrein van het ministerie van Defensie hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. Defensie legt de prioriteit op de invulling van de eerste hoofdtak: de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied. De focus van de minister ligt op het versterken van de krijgsmacht. Over 2025 zijn de uitgaven van Defensie dan ook gestegen naar € 25,8 miljard, bijna € 5,8 miljard meer dan in 2024. Dit in het licht van de verslechterende internationale veiligheidssituatie. Op de NAVO-top in Den Haag in juli 2025 is besloten vanaf 2035 de defensie-uitgaven

van de NAVO-landen te verhogen naar 5% van het bbp, waarvan 3,5% voor defensie-uitgaven en 1,5% voor defensie- en veiligheidsgerelateerde investeringen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 23 maart 2026 haar advies gepubliceerd over het Wetsvoorstel op de defensiegereedheid (Wodg). Deze wet moet Defensie onder meer in staat stellen met minder regeldruk te oefenen en defensieterrinen te bebouwen en uit te breiden.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van Defensie heeft in haar jaarverslag de volgende risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van Defensie*

Risico	Toelichting	Bedrag
Financiële risico's in de besteding van militaire steun aan Oekraïne	Oekraïne kampt ten eerste met corruptie, ondanks de inspanningen van politici en anti-corruptie-instellingen. Het risico bestaat dat Nederlandse steun niet daar terecht komt waar het bedoeld is. Een tweede risico komt voort uit de snelheid die benodigd is, waardoor veel verwervingen door Defensie voor Oekraïne met directe gunning aan één leverancier worden gedaan. Dit kan een prijsopdrijvend effect hebben. Als laatste kleeft er een risico aan de uitbesteding van commerciële verwerving aan bondgenoten. Het is dan voor de minister niet mogelijk om de Auditdienst Rijk een audit te laten doen naar de prijs.	De minister noemt in het jaarverslag geen bedrag bij dit risico.
Het betalen van te hoge prijzen in een onvolkomen defensiemarkt	Door de grote nadruk op snelheid en de urgentie om de gereedstelling te verbeteren kan de doelmatigheid in het gedrang komen. Het versnelde inkoopproces vindt namelijk plaats in een onvolkomen markt. De vraag naar defensieproducten neemt toe en het aanbod is beperkt. Verder zijn er afhankelijkheden bij aanbesteding bij een enkele leverancier en moeten fabrikanten de benodigde ontwikkelingskosten bij de snelle technologische ontwikkelingen op korte termijn terugverdienen.	De minister noemt in het jaarverslag geen bedrag bij dit risico.

In aanvulling op de risico's van de minister zien wij de volgende risico's.

Tabel 2 Belangrijke risico's voor het behalen van beleidsdoelen of voor de bedrijfsvoering

Risico	Toelichting	Bedrag
Groei defensie-uitgaven naar NAVO-norm 3,5% bbp	Het vereist – in een zeer lastige internationale markt – veel extra geld en inzet om het niveau van defensie-uitgaven van Nederland te verhogen tot 3,5% van het bbp.	Groei begroting met € 19,3 miljard in 2035 ten opzichte van 2026.
Staat van de gereedheid	Niet alleen wapens, maar ook omvang en kwaliteit van personeel, vastgoed, IT en beveiliging dienen verder op niveau te worden gebracht.	Geen concreet bedrag hieraan te koppelen.
Beveiliging militaire objecten	Wij hebben in het VO 2024 bezwaar gemaakt tegen het tekortschietende beveiligingsbewustzijn van het defensiepersoneel en de onvoldoende bouwkundige en elektronische beveiliging van militaire objecten.	Geen concreet bedrag hieraan te koppelen.

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Defensie heeft in 2025 € 25.839 miljoen uitgegeven. Dit is inclusief de uitgaven gedaan vanuit het DMF (€ 10.169 miljoen). Dit is 6,9% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 44.438 miljoen. Hiervan is € 19.202 miljoen aangegaan vanuit het DMF, het begrotingsfonds voor defensiematerieel, de infrastructuur en de IT-middelen. De ontvangsten van het ministerie en het DMF bedroegen in totaal € 739,8 miljoen. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 3 Ministerie van Defensie (X) in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
Verplichtingen	15.931	13.203	25.236
Uitgaven	15.122	12.467	15.670
Ontvangsten	223	315	527
Fte's	70.059	74.333	79.923

Tabel 4 Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in miljoenen €

	2023	2024	2025
Verplichtingen	8.837	17.814	19.202
Uitgaven	5.614	7.606	10.169
Ontvangsten	5.657	148	213

Tabel 5 Defensie-uitgaven uitgesplitst in Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K), in miljoenen €

	2023	2024	2025
Totale uitgaven X	15.122	12.467	15.670
Waarvan bijdrage K	5.466	0	0
Totale uitgaven X (excl. bijdrage aan K)	9.656	12.467	15.670
Totale uitgaven K	5.614	7.606	10.169
Totale defensie-uitgaven (excl. bijdrage X aan K)	15.270	20.073	25.839

De minister van Defensie is in het begrotingshoofdstuk X in 2025 een veel hoger bedrag aan verplichtingen aangegaan dan in 2024. Dat hogere bedrag is vooral een gevolg van het aangaan van een verplichting met het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Het betreft een bedrag van € 8,4 miljard om in 2026 over te maken aan het ABP voor pensioenen van (oud-)militairen die vóór 2001 zijn opgebouwd. Als gevolg van de Wet toekomst pensioenen mag Defensie niet langer de premie voor deze pensioenen pas betalen op het moment dat de pensioenuitkering wordt betaald aan oud-militairen. In plaats daarvan moet Defensie nu eenmalig een betaling doen voor alle toekomstige pensioenuitkeringen. De jaren daarna dalen de uitgaven juist, omdat Defensie dan geen betalingen meer hoeft te doen voor de uitkeringen van de pensioenen.

Verder heeft de minister bij het begrotingshoofdstuk Defensie in 2025 € 3,2 miljard meer uitgegeven dan in 2024. Deze stijging betreft circa € 2,5 miljard hogere uitgaven dan in 2024 voor steun aan Oekraïne en circa € 600 miljoen meer uitgaven aan eigen personeel. Voor het DMF heeft de minister € 2,6 miljard meer uitgegeven dan in 2024. Belangrijke hogere uitgaven zijn er geweest voor landmaterieel (luchtverdedigings-systemen en tanks) en voor instandhouding van IT-infrastructuur. In totaal is in 2025 dus € 5,8 miljard meer uitgegeven dan in 2024. Lagere uitgaven waren er voor Defensie-breed materieel.

Tabel 6 en figuur 1 laten zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

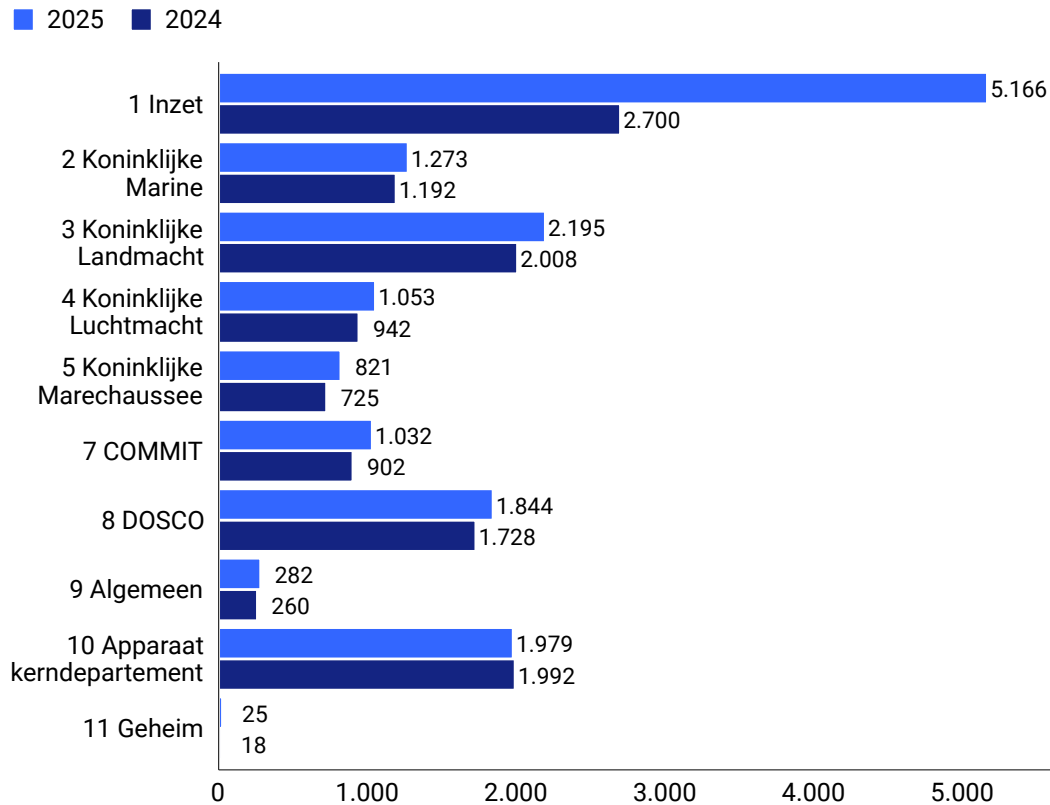
Tabel 6 Ministerie van Defensie verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Inzet	2.700	5.166	2.466
2. Koninklijke Marine	1.192	1.273	81
3. Koninklijke Landmacht	2.008	2.195	187
4. Koninklijke Luchtmacht	942	1.053	111
5. Koninklijke Marechaussee	725	821	96
7. Commando Materieel en IT	902	1.032	130
8. Defensie Ondersteuningscommando	1.728	1.844	116
9. Algemeen	260	282	22
10. Apparaat Kerndepartement	1.992	1.979	-13
11. Geheim	18	25	7
12. Nog onverdeeld	0	0	0
13. Bijdrage aan Defensiematerieelbegrotingsfonds	0	0	0
Totaal	12.467	15.670	3.203

Figuur 1 Ministerie van Defensie verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025

In 2025 vooral meer uitgaven op Inzet

In miljoenen €



Voor het begrotingshoofdstuk Defensie (X) zien we de grootste verschillen bij de artikelen 1 Inzet en 3 Koninklijke Landmacht.

Tabel 7 en figuur 2 laten zien op welke artikelen voor het DMF (K) de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar.

Tabel 7 Defensiematerieelbegrotingsfonds verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

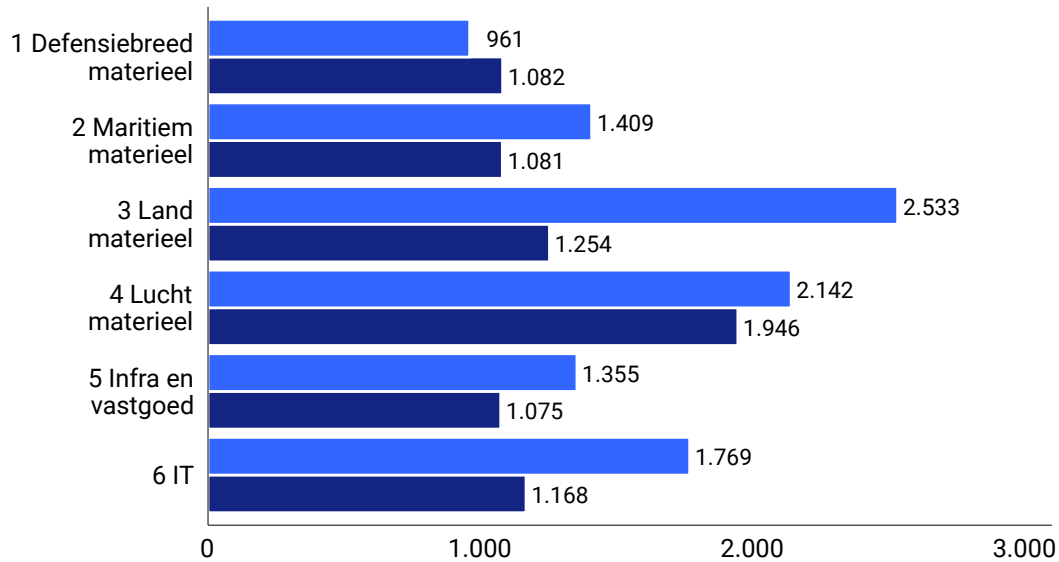
Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Defensiebreed materieel	1.082	961	-121
2. Maritiem materieel	1.081	1.409	328
3. Land materieel	1.254	2.533	1.279
4. Lucht materieel	1.946	2.142	196
5. Infrastructuur en Vastgoed	1.075	1.355	280
6. IT	1.168	1.769	601
8. Overige uitgaven en ontvangsten	0	0	0
Totaal	7.606	10.169	2.563

Figuur 2 Defensiematerieelbegrotingsfonds verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025

In 2025 vooral meer uitgaven aan Land materieel en IT

In miljoenen €

■ 2025 ■ 2024



Bij het DMF (K) zien we de grootste verschillen bij de artikelen 3 Land materieel en 6 IT.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

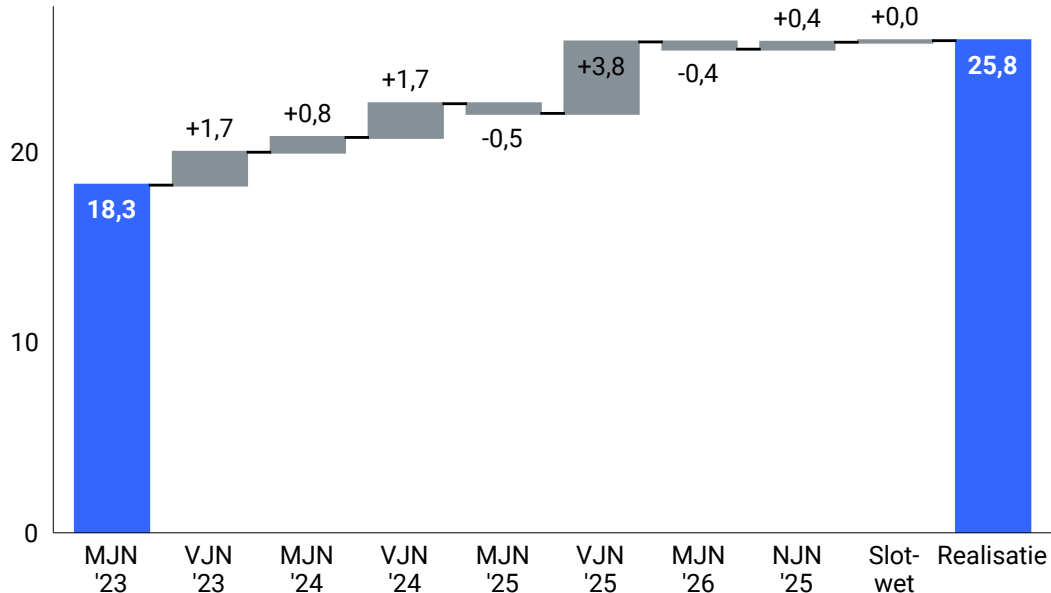
Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van Defensie en het DMF. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot en met het jaarverslag 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

Figuur 3 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 18.253 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van Defensie en het DMF. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 25.839 miljoen.

Figuur 3 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van Defensie en het DMF

Meer geld voor Defensie in vrijwel elke begrotingswijziging

Geraamde uitgaven in miljarden €



Bron: De standen zijn de som van de uitgaven voor Defensie (X) en het DMF (K). Uitgaven op het voedingsartikel van Defensie voor het DMF zijn niet meegerekend. Standen komen uit de begrotingen van Defensie en het DMF.

Tabel 8 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot en met het jaarverslag 2025. Deze veranderingen hebben alle 3 betrekking op steun aan Oekraïne.

Tabel 8 De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van Defensie en het DMF in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Mutatie	2025
VJN 2025	Steun Oekraïne	2.693
VJN 2024	Steun Oekraïne	1.702
VJN 2023	Steun Oekraïne	967

De totale cumulatieve steun aan Oekraïne vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie komt in de periode van 2022 tot en met 2025 op € 18,9 miljard (stand januari 2026).¹

3.3 Toelichting op de uitgaven en verplichtingen van Defensie en het DMF

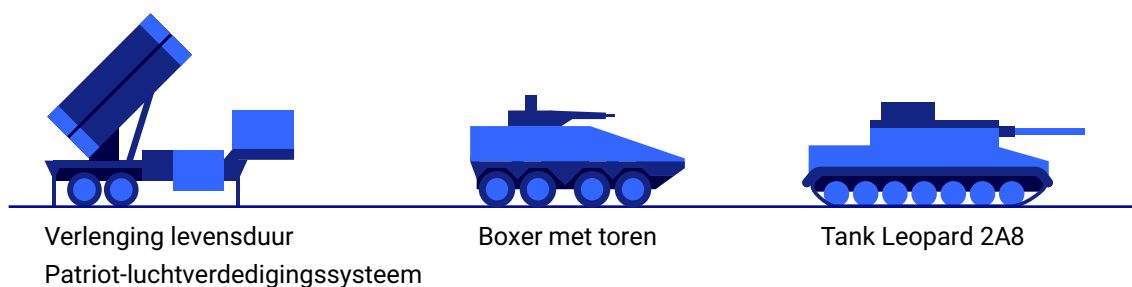
In deze paragraaf gaan we in op de uitgaven en verplichtingen in 2025 van het ministerie van Defensie en het DMF. We laten zien naar welke wapensystemen de grootste uitgaven gaan en we bekijken wat de begrote en gerealiseerde uitgaven en verplichtingen in 2025 zijn geweest. Tot slot gaan we in op de ontwikkelingen rond het voldoen aan de NAVO-normen voor investeringen en defensie-uitgaven in totaal.

Defensie investeerde veel geld in nieuw materieel

Van de totale uitgaven in het DMF in 2025 is bijna € 7,0 miljard besteed aan de verwerving van nieuw materieel. Figuur 4 geeft 3 voorbeelden van investeringen in defensiematerieel weer.

Figuur 4 3 voorbeelden van investeringen in defensiematerieel

Defensie investeerde in 2025 in diverse soorten materieel



Ruimschoots meer verplichtingen aangegaan en ook meer uitgegeven dan oorspronkelijk begroot

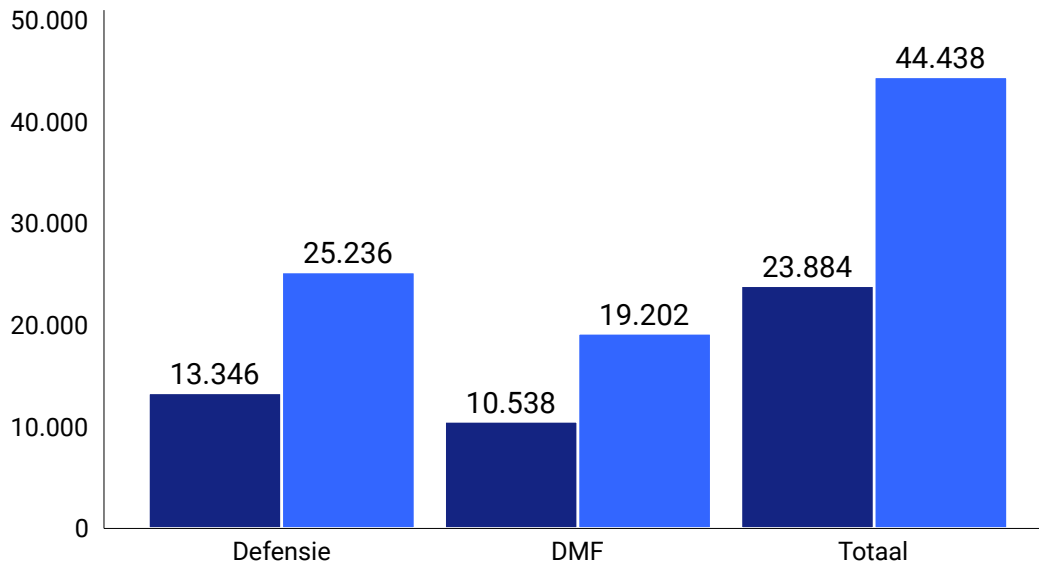
We constateren dat de minister van Defensie meer verplichtingen is aangegaan dan voor 2025 in de vastgestelde oorspronkelijke begrotingen waren opgenomen. Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waaraan de minister zich (juridisch) heeft verbonden. In totaal is het ministerie voor € 44,4 miljard aan verplichtingen aangegaan. Voor het ministerie zelf was € 13,3 miljard begroot. Dit bedrag is vooral door de niet begrote verplichtingen voor de militaire pensioenen bijna verdubbeld naar € 25,2 miljard. Voor het DMF is de minister € 8,7 miljard meer aan verplichtingen aangegaan. Dit wordt vooral veroorzaakt door het aangaan van meer verplichtingen voor maritiem en landmaterieel. Zie figuur 5.

Figuur 5 Verplichtingen Defensie en DMF in 2025

Realisatie verplichtingen veel hoger dan oorspronkelijk begroot

In miljoenen €

■ Begroot ■ Gerealiseerd



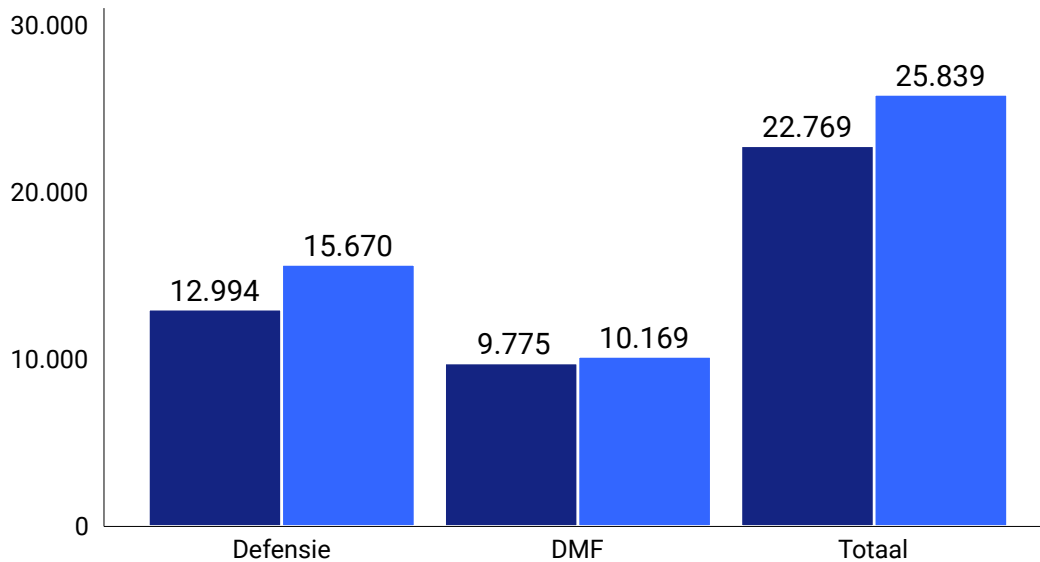
Als we inzoomen op de uitgaven, zien we dat de minister van Defensie meer heeft uitgegeven dan oorspronkelijk was begroot (figuur 6). Voor het begrotingshoofdstuk Defensie was in de in februari 2025 door het parlement vastgestelde begroting € 13,0 miljard begroot en is uiteindelijk € 2,7 miljard meer uitgegeven. Voor het DMF heeft de minister € 0,4 miljard meer uitgegeven dan oorspronkelijk was begroot. De begrotingen zijn zowel voor de verplichtingen als de uitgaven later alsnog naar boven bijgesteld met suppletioire begrotingen.

Figuur 6 Uitgaven Defensie en DMF in 2025

Realisatie uitgaven veel hoger dan oorspronkelijk begroot

In miljoenen €

■ Begroot ■ Gerealiseerd

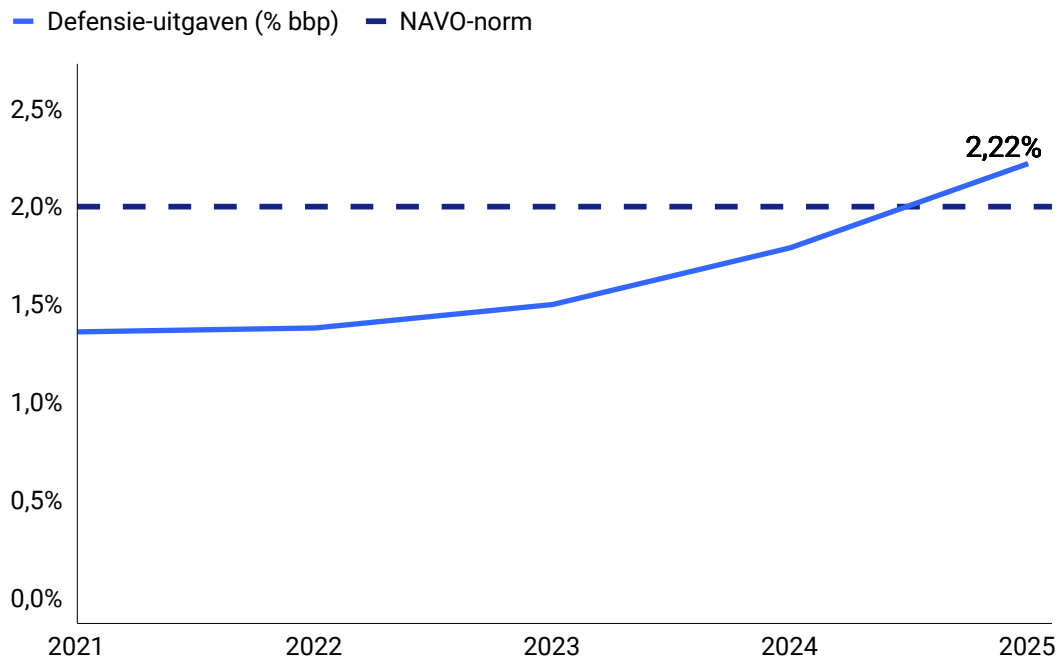


Nederland voldoet in 2025 aan 2% NAVO-norm en ook aan 20% NAVO-norm voor investeringen

Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten 2% van het bbp uitgeven aan Defensie. Deze afspraak is bijgesteld tot 5% na de NAVO-top van juni 2025, te behalen in 2035. 3,5% van het bbp dient te worden besteed aan directe defensie-uitgaven, 1,5% aan zaken als kritieke infrastructuur, beveiliging van netwerken, innovatie en civiele paraatheid. In 2025 gaf Nederland € 25,8 miljard uit aan Defensie. Dit betekent een percentage van 2,22% van het bbp in 2025. De uitgaven van Defensie zijn inclusief de uitgaven voor Oekraïne van € 5 miljard voor 2025. Er is sprake van een stijging van de defensie-uitgaven ten opzichte van de realisatie in 2024, toen bedroeg het percentage 1,79%. Zie figuur 7.

Figuur 7 Ontwikkeling defensie-uitgaven 2021-2025

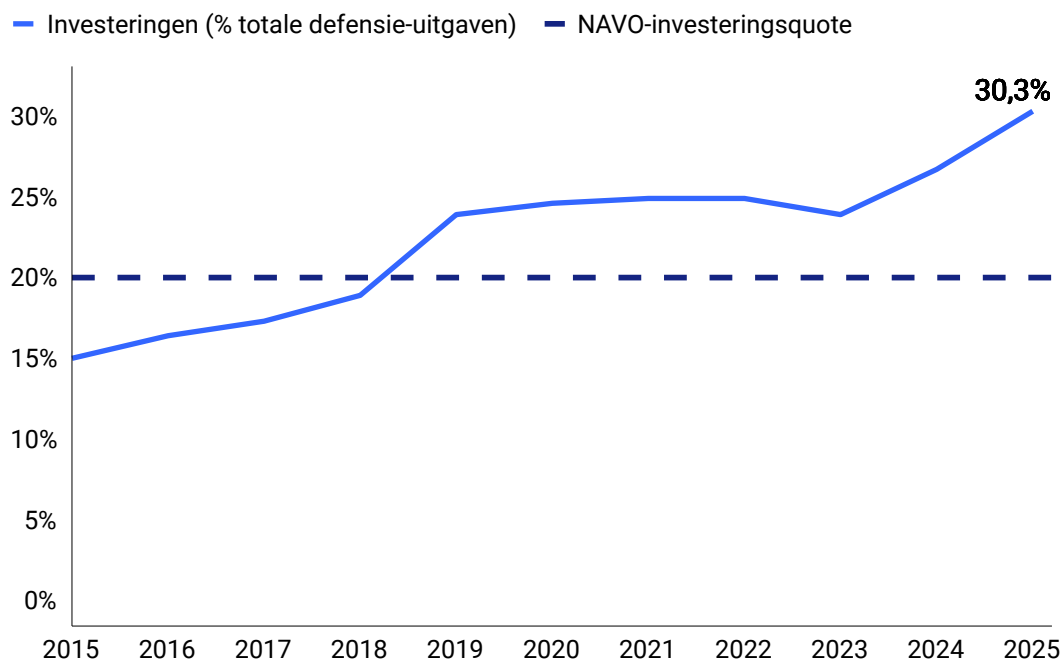
Nederland voldoet in 2025 aan de NAVO-norm



De investeringsquote drukt de defensie-investeringen uit in een percentage van de totale defensie-uitgaven. De NAVO hanteert een richtlijn van minimaal 20% voor de investeringsquote. De Nederlandse investeringen lagen met 30,3% in 2025 ruim boven deze NAVO-richtlijn (zie figuur 8).²

Figuur 8 Ontwikkeling defensie-investeringen 2015-2025

Nederland voldoet in 2025 aan de NAVO-investeringsquote



69% van de Defensiematerieelprojecten loopt uit in de planning

De begroting van het DMF is gebaseerd op de per jaar verwachte uitgaven van de daaruit gefinancierde projecten. Als projecten vertraagd zijn door oorzaken als langere aanbestedingen of langere productietijd, verschuiven de uitgaven naar de toekomst. De geplande uitgaven verschuiven dan naar latere jaren. Dat betekent dat de begroting te krap kan zijn als projecten wel tot uitgaven leiden. Vandaar dat het belangrijk is te weten of projecten binnen de verwachte periode gerealiseerd kunnen worden.

Het Defensie Projectenoverzicht (DPO) geeft alle investerings- en instandhoudingsprojecten weer met een projectbudget van meer dan € 50,0 miljoen. Het DPO wordt jaarlijks geactualiseerd en op Verantwoordingsdag met het jaarverslag van het DMF aangeboden aan het parlement. Voorheen werd in het DPO ook gerapporteerd over lopende vastgoedprojecten. Met ingang van 2025 is dit niet meer opgenomen in het DPO, maar wordt het parlement middels de Stand van Defensie of in een verzamelbrief over ontwikkelingen in het vastgoedportfolio geïnformeerd. Daarnaast werd het parlement via de DPO-afwijkingsrapportage geïnformeerd over significante wijzigingen op de projecten. Met ingang van september 2025 is deze DPO-afwijkingsrapportage komen te vervallen. Het parlement wordt nu via de begroting van het DMF geïnformeerd over significante wijzigingen op projecten.

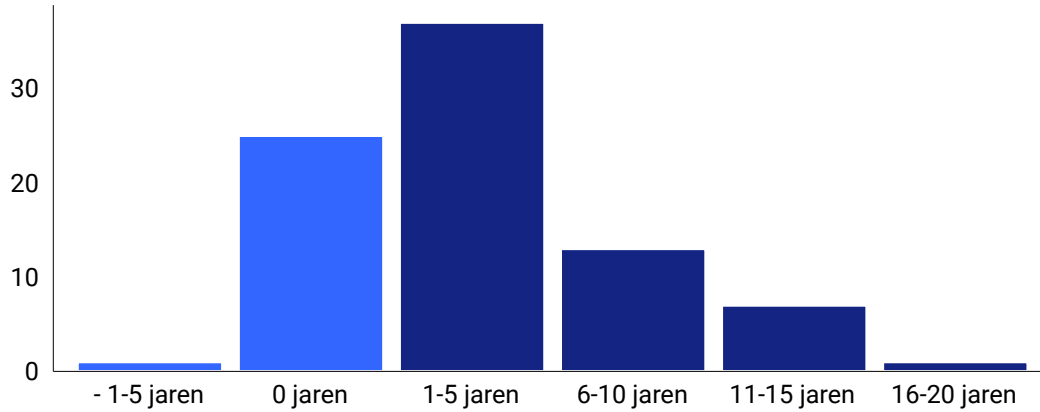
Het DPO 2025, uitgebracht op Verantwoordingsdag 2025, telt 84 projecten. Wij constateren dat 26 van de 84 projecten (31%) volgens planning of eerder dan gepland afgerond zullen zijn (zie figuur 9). 58 van de 84 projecten (69%) lopen uit ten opzichte van de initiële planning. Van deze 58 projecten lopen 37 projecten tussen de 1 tot 5 jaar uit, 13 projecten 6-10 jaar uit en 8 projecten langer dan 10 jaar uit.

Figuur 9 Ontwikkeling looptijd Defensiematerieelprojecten

58 van de 84 projecten lopen uit planning

Aantal projecten

■ Volgens planning of eerder ■ Achter op planning



Bij 35% van de projecten in het DPO 2025 is de uitlooptijd sinds het DPO 2024 toegenomen. Het uitlopen van de 58 projecten ten opzichte van de initiële planning kan verschillende redenen hebben die zowel buiten als binnen de verantwoordelijkheid van Defensie liggen. Wij hebben gekeken naar informatie zoals opgenomen in het DPO 2025 en niet naar de redenen van de aanpassing in de projectplanning. Deze redenen zijn eerder door de minister met het parlement gedeeld in het DPO uit het jaar waarin de aanpassing zich voordeed.

4.

Resultaten van geld en beleid

4.1 Beleidsevaluaties

Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van Defensie is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar periodieke rapportages. Periodieke rapportages zijn belangrijke evaluaties die uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid voor een heel beleidsterrein. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 publiceren, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

Voor het ministerie van Defensie hebben we 4 periodieke rapportages onderzocht. We zien dat de periodieke rapportage inzichten oplevert over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

In de rapportage *Fleet Operational Standards & Training (FOST)* van het ministerie van Defensie worden uitspraken gedaan over de gereedheid van marineschepen. Een van de conclusies luidt dat het beleid doeltreffend is, omdat nagenoeg alle eenheden die aan de internationale organisatie FOST hebben deelgenomen het beoogde niveau van geoefendheid hebben bereikt en operationeel gereed zijn.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik maakt van periodieke rapportages. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportages van Defensie. 3 van de 4 onderzochte periodieke rapportages van het ministerie van Defensie werden geagendeerd voor commissiedebatten. De commissie stelde over 1 daarvan vragen in het debat. Over 1 andere rapportage zijn schriftelijke vragen gesteld.

Figuur 10 Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

Ministerie van Defensie - Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

● Ja ⊗ Geen ? Op moment van beoordelen nog niet bekend

Titel periodieke rapportage	Geagendeerd en aantal agendapunten	Genoemd in debat?	Schriftelijke vragen gesteld?	Motie ingediend?
Fleet Operational Standards & Training (FOST)	7	⊗	⊗	⊗
Militaire gezondheidszorg	10	⊗	⊗	⊗
Nederlands-Duitse samenwerking: Taurus	5	●	⊗	⊗
Veiligheid bij Defensie	●	?	?	?

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we dat 3 van de 4 onderzochte evaluaties grotendeels aan de vereisten uit de regelgeving voldoen, omdat zij een uitspraak bevatten over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleid. Soms gaan die uitspraken niet verder dan bijvoorbeeld over de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd.

Wij vinden het belangrijk dat de periodieke rapportages zoveel mogelijk uitspraken doen over de vraag of de inzet van publiek geld effecten voor burgers en bedrijven heeft opgeleverd. We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages uitspraken bevatten over de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk. Daarmee bedoelen we dat de uitspraken betrekking hebben op de relatie tussen de inzet van publiek geld en de maatschappelijke effecten, vaak voor burgers en bedrijven.

Daarover concluderen we dat 3 periodieke rapportages voor een aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevatten over de doeltreffendheid in de praktijk, voor een van de rapportages betreft het een uitspraak over een gedeelte van het beleid. In 3 van de 4 periodieke rapportages gaat het daarbij ook over doelmatigheid in de praktijk voor een gedeelte van het beleid.

Figuur 11 *Periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk*

Ministerie van Defensie - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Fleet Operational Standards & Training (FOST)	✓ Wel	– Deels	● Aanzienlijk	● Gedeeltelijk
Militaire gezondheidszorg	✓ Wel	✓ Wel	● Aanzienlijk	● Gedeeltelijk
Nederlands-Duitse samenwerking: Taurus	✓ Wel	✓ Wel	● Aanzienlijk	● Gedeeltelijk
Veiligheid bij Defensie	– Deels	✗ Niet	● Gedeeltelijk	● Weinig tot geen

4.1.1 Evalueren aanschaf defensiematerieel

Defensie voert ook evaluaties uit van materieelprojecten. Het Defensie Materieel Proces (DMP) bestaat uit 5 fases, waarvan de E-fase, de evaluatiefase, de laatste is. In deze fase voert Defensie een eindevaluatie uit, waarover gerapporteerd wordt aan het parlement. In het verleden hebben wij de E-fase onderzocht (Algemene Rekenkamer, 2024).

Defensie Materieel Proces (DMP)

Het DMP is het proces dat Defensie doorloopt bij materieel-, vastgoed- en IT-projecten van meer dan € 50,0 miljoen. Het schrijft onder meer voor hoe de minister en de Tweede Kamer moeten worden geïnformeerd. Het DMP kent 5 fasen. Dat zijn achtereenvolgens de behoeftestellingsfase (A-fase), de onderzoeksfase (B-fase), de vervolgonderzoeksfase (C-fase, alleen van toepassing als een product niet kant en klaar te koop is maar nog moet worden ontwikkeld) en de verwervingsvoorbereidingsfase (D-fase). Bij grote en complexe projecten, die door de Tweede Kamer als 'Groot Project' onder de Regeling Grote Projecten (RGP) worden aangewezen, wordt een evaluatie (E-fase) uitgevoerd. Bij elke DMP-fase hoort een brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer.

Wij constateerden in 2024 dat deze E-fase vaak niet wordt uitgevoerd en dat er 4 lopende materieelprojecten in de toekomst geëvalueerd moesten worden: de projecten *Verwerving F-35*, *Vervanging Onderzeeboten*, *Pantservoertuigen (Boxer)* en *GrIT (Grensverleggende IT)*. Wij bevelen de minister van Defensie destijds dan ook aan om de E-fase voor deze projecten wél uit te voeren en de evaluaties met de Tweede Kamer te delen, volgens afspraak.

De E-fase is een belangrijke fase. Door afgeronde materieelprojecten te evalueren kan Defensie lessen trekken die bijdragen aan een betere beheersing van het materieelverwervingsproces. Daarnaast is de E-fase cruciaal voor een goede informatievoorziening aan het parlement.

Oprvolging

In september 2024 stuurde de staatssecretaris van Defensie de E-brief voor het Groot pantserwielvoertuig Boxer, het *Boxer-project* (Defensie, 2024) naar de Tweede Kamer. Dat vinden wij positief. Er zijn daarmee 3 projecten over die in aanmerking komen voor een E-fase: *Verwerving F-35*, *Vervanging Onderzeeboten* en *GrIT (Grensverleggende IT)*.

In juni 2025 informeerden de staatssecretaris van Defensie en de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) het parlement over het project *Verwerving F-35*. In de Kamerbrief is te lezen dat in 2024 de in gebruik genomen F-35 toestellen de status '*Full Operational Capability*' (FOC) hebben behaald. Alle taken van de F-16 zijn daarmee overgenomen. De bijzondere status 'Groot Project' en de daaruit voortvloeiende verplichting om de Tweede Kamer jaarlijks een voortgangsrapportage van dit project te sturen zijn hiermee in verantwoordingsjaar 2024 afgerond. Over de voortgang van het project *Verwerving F-35* wordt het parlement na 2025 jaarlijks via het DPO en de Defensiebegroting geïnformeerd (Defensie, 2025a). Daaropvolgend deelden de staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK in april 2026 de voorgenomen onderzoeks aanpak van de E-fase van dit project met het parlement. De planning is om de E-brief met de conclusies eind 2026 af te ronden en te delen (Defensie, 2026a).

De andere 2 projecten *Vervanging Onderzeeboten* en *GrIT* zijn nog niet afgerond. De E-fase van deze projecten zal dus op zich laten wachten.

4.2 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Focus op schadevergoedingen voor veteranen

Op 11 februari 2025 publiceerden wij ons onderzoek *Focus op schadevergoedingen voor veteranen* (Algemene Rekenkamer, 2025a). Met de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) heeft de minister van Defensie een regeling ingericht om schade van veteranen te vergoeden die het gevolg is van hun uitzending, bijvoorbeeld als de militair een posttraumatische stressstoornis (PTSS) oploopt. In 60% van de gevallen wordt het streven van de minister van Defensie, om RVS-zaken binnen 2 jaar af te handelen, niet gehaald. Het ministerie van Defensie kampt met een structureel tekort aan juridisch personeel. Dit gaat volgens de letselschadeadvocaten van het ministerie ten koste van de dienstverlening aan veteranen, bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijk contact. Ook beschikt het ministerie niet over een zaakvolgsysteem dat het bijhouden van RVS-aanvragen ondersteunt. De letselschadejuristen leggen alle stappen in het RVS-traject handmatig vast in mapjes in Windows Verkenner. Dit is foutgevoelig en arbeidsintensief.

De minister meldt in een Kamerbrief van december 2025 dat voor de korte termijn onder andere de volgende acties zijn ondernomen (Defensie, 2025b):

- De behandelcapaciteit van de afdeling letselschadeclaims is in 2025 met 9 functies uitgebreid: 7 dossierbehandelaars, 1 coördinator voor de dossierbehandeling en 1 coördinator voor de ondersteuning;
- Er wordt gewerkt aan een ICT-systeem om zaken beter te kunnen volgen. Defensie heeft diverse mogelijkheden onderzocht. Het zelf realiseren van een zaakvolgsysteem zou volgens de minister van Defensie een lange doorlooptijd betekenen. Daarom wordt momenteel onderzocht of er bij het Rijk reeds applicaties beschikbaar zijn die, al dan niet na aanpassing, gebruikt kunnen worden. Tevens wordt onderzocht of het mogelijk is om met een zogenoemde mini-competitie een zaakvolgsysteem via de markt te verwerven;
- De afdeling letselschadeclaims is gestart met het begrijpelijker en persoonlijker communiceren richting veteranen. De afgelopen periode zijn er verschillende nieuwe communicatiemiddelen ontwikkeld en zijn bestaande middelen verbeterd.

Naast deze verbeteringen op de korte termijn wil de minister van Defensie op de lange termijn het gehele stelsel van uitkeringen en voorzieningen voor veteranen herzien. Dit traject loopt al meerdere jaren en een concrete invoerdatum is er nog niet. Wel vinden er dit jaar gesprekken plaats met de sociale partners, op basis van een analyse van de knelpunten van het stelsel. Ook geeft de minister aan dat Defensie “zoveel als mogelijk in de geest van het nieuwe stelsel gaat werken”.

De derde hoofdtaak van de krijgsmacht

Op 4 maart 2025 publiceerden wij ons onderzoek *Derde hoofdtaak van de krijgsmacht: ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp* (Algemene Rekenkamer, 2025b). Wij concludeerden onder meer dat de minister van Defensie doeltreffend was in het ondersteunen van civiele autoriteiten, de derde hoofdtaak van Defensie. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van blushelikopters, de Explosieven Opruimingsdienst en de inzet van de krijgsmacht tijdens de wateroverlast in Limburg (2021) en de avondklokrellen (2021).

Ook wezen we erop dat nu er meer focus ligt op de eerste hoofdtaak, het in toenemende mate onzeker is of de minister van Defensie de derde hoofdtaak kan uitvoeren in de toekomst. Dit is zorgelijk omdat civiele autoriteiten soms volledig afhankelijk zijn van de krijgsmacht voor rampenbestrijding, rechtshandhaving of humanitaire hulpverlening. Het is voor de nationale veiligheid van levensbelang dat civiel-militaire samenwerking goed functioneert.

De minister moet expliciet maken welke gevolgen de focus op de eerste hoofdtaak heeft voor de mate waarin de derde hoofdtaak in de toekomst kan worden uitgevoerd. Hierbij dient de minister aandacht te houden voor het belang van de derde hoofdtaak voor de nationale veiligheid en in het bijzonder voor de civiele autoriteiten die afhankelijk zijn van de krijgsmacht.

De minister van Defensie heeft enkele toezeggingen gedaan in de bestuurlijke reactie en in antwoorden op Kamervragen (Defensie, 2025c). De minister geeft onder andere het volgende aan:

- Defensie zal zich ook in oorlogstijd tot het uiterste blijven inspannen om capaciteit te genereren om bijstand te kunnen leveren.
- In het geval van een militair conflict is het verstandig om er rekening mee te houden dat defensiecapaciteiten beperkt of (tijdelijk) niet voorhanden kunnen zijn.
- In het kader van de voorbereiding op de eerste hoofdtaak wordt samen met de civiele autoriteiten, waaronder veiligheidsregio's en gemeenten, bezien wat de consequenties zijn van de intensivering op de eerste hoofdtaak voor de derde hoofdtaak van de krijgsmacht. Zo wordt onder andere gewerkt aan een roadmap versterking civiel-militaire samenwerking.

Focus op grenscontroles

Op 3 juni 2025 publiceerden wij ons focusonderzoek naar grenscontroles (Algemene Rekenkamer, 2025c). In oktober 2024 besloot het kabinet tot tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontroles door de Koninklijke Marechaussee, vooral op de snelwegen

vanuit Duitsland en België. Ook voor de herinvoering van de binnengrenscontroles oefende de Koninklijke Marechaussee al grenscontroles uit in de vorm van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). De doelen hiervan zijn het tegengaan van irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit – zoals mensensmokkel en documentfraude.

We constateerden dat er meer mensen bij binnengrenscontroles geweigerd zijn dan er onder MTV werden uitgezet. Het gaat hierbij om mensen die geen papieren hebben (identificatiebewijs of visum) en/of die niet kunnen aangeven wat ze komen doen in Nederland. Hierdoor kunnen de binnengrenscontroles een grotere bijdrage leveren aan het tegengaan van irreguliere migratie dan de eerdere MTV-controles. Het aantal aanhoudingen daalt onder de binnengrenscontroles in vergelijking met MTV. Alle soort aanhoudingen, ook voor mensensmokkel en documentfraude, namen in aantallen af. Ten slotte zagen we dat het aantal asielzoekers en secundaire migranten dat bij een binnengrenscontrole werd gezien, daalde. Deze aantallen lagen altijd al laag maar halveerden sinds de herinvoering van grenscontroles. Samenvattend wezen de eerste resultaten van de herinvoering er niet op dat hiermee de kabinetsdoelen sneller worden bereikt dan met de eerdere MTV-controles.

4.3 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of zij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 9 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in het jaarverslag en in de Stand van Defensie (voorjaar 2026).

Bij haar beleidsprioriteiten heeft de minister van Defensie onder andere ingezet op meer mensen. Er zijn voor 2025 plancijfers voor de groei van beroepsmilitairen en burgers vastgesteld. Voor de groei van reservisten zijn geen planmatige groeicijfers bepaald. In de begroting zijn geen bedragen gekoppeld aan deze beleidsprioriteit. Defensie heeft als doelstelling een organisatie die uiterlijk in 2030 uit minimaal 100.000 mensen bestaat en die zo nodig nog verder kan opschalen. Er wordt daarbij voor nu grofweg ingeschat dat de oorlogsorganisatie moet kunnen beschikken over maximaal 200.000 mensen.

Tabel 9 De bereikte resultaten, zoals de minister van Defensie rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat 1 januari 2026
Het bouwen van een schaalbare krijgsmacht van minimaal 100.000 mensen in 2030	<i>Planmatige instroom in 2025</i> Beroepsmilitairen: +6.969 Burgers: +2.800 Reservisten: onbekend	Het is niet duidelijk welke kosten er zijn gemaakt om het beleidsdoel te realiseren	<i>Gerealiseerde instroom in 2025</i> Beroepsmilitairen: +5.138 (73,7% van het doel) Burgers: +3.877 (138,4% van het doel) Reservisten: + 2.946 Totaal VTE'n: 79.923 (+5.590 t.o.v. 1-1-2025)

4.4 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

4.4.1 Ministerie van Defensie

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- De minister van Defensie rapporteert in het *Jaarverslag 2025* onder het hoofdstuk *beleidsverslag – beleidsprioriteiten over de Key Performance Indicators (KPI's)*. Deze indicatoren hebben betrekking op de personele gereedheid, de volwassenheid van de informatiehuishouding, de Europese en internationale samenwerking, onderzoek en innovatie, duurzaamheid, en de Nederlandse bijdrage aan EU- en NAVO-missies en -eenheden. De minister heeft ons geen inzage kunnen geven in de totstandkoming en betrouwbaarheid van deze KPI's. Wij hebben derhalve niet kunnen vaststellen of de informatie zoals opgenomen in het KPI-overzicht in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen.
- In het *Jaarverslag 2025* verantwoordt de minister zich ook over de stand van zaken omtrent de onvolkomenheden van de Algemene Rekenkamer. De toelichting op de status van de onvolkomenheden inkoopbeheer en vastgoedbeheer zijn niet in overeenstemming met de resultaten uit onze onderzoeken. In het overzicht staat dat voor deze onvolkomenheden in 2025 alle aanbevelingen zijn opgevolgd. Wij constateren echter dat niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd en handhaven daarom beide onvolkomenheden. Zie hiervoor § 5.3.1 Onvolkomenheid inkoopbeheer en § 5.3.3 Onvolkomenheid vastgoedbeheer.

We constateren dat er minder beleidsinformatie in zowel de begrotings- als in de verantwoordingsdocumenten wordt opgenomen. De informatiewaarde van deze documenten neemt hierdoor af.

Operationele gereedheid

Tot en met 2022 rapporteerde de minister van Defensie over de operationele gereedheid (OG) in een vertrouwelijke rapportage die tegelijkertijd met het jaarverslag aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Sinds 2023 verantwoordt de minister zich over de OG via een vertrouwelijke bijlage bij de Stand van Defensie. Zie ook ons verantwoordingsonderzoek 2024. De Stand van Defensie en de vertrouwelijke bijlage hierbij vallen buiten de scope van de controlewerkzaamheden die wij jaarlijks moeten uitvoeren op grond van de Comptabiliteitswet.

Wat is operationele gereedheid?

De operationele gereedheid geeft aan in hoeverre eenheden van de krijgsmacht klaar zijn voor de taken waarvoor zij zijn ingericht. De OG bestaat uit de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid. De OG is een belangrijke indicator voor het functioneren en presteren van de krijgsmacht.

Overzicht van Key Performance Indicators

Het *Jaarverslag 2025* bevat een overzicht van de KPI's die onder ons controlebereik en daarmee onder ons oordeel vallen. Vanaf de begrotingscyclus 2026 is het KPI-overzicht niet meer in de begroting opgenomen. De minister zal over deze KPI's ook geen verantwoording afleggen in het jaarverslag 2026. In plaats daarvan zal de minister zich over deze KPI's verantwoorden in de Stand van Defensie. Zoals aangegeven bij de OG, wordt dit overzicht dan ook niet langer voorzien van enige vorm van externe assurance.

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.

4.4.2 Defensiematerieelbegrotingsfonds

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

5. Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Groei bij Defensie vereist een betere bedrijfsvoering

De nieuwe NAVO-norm (3,5% van het bbp aan defensie-uitgaven vanaf 2035) en de geopolitieke ontwikkelingen zorgen ervoor dat het ministerie van Defensie komende jaren veel geld uit zal geven. De druk vanuit de Tweede Kamer en de samenleving vraagt om snel zichtbaar resultaat in de vorm van extra mensen en materieel, maar meer mensen en materieel staan niet per definitie gelijk aan een krijgsmacht die gereed is voor inzet. Goede bedrijfsvoering is een voorwaarde voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Zo is beveiliging van militaire objecten essentieel om de veiligheidsbelangen van Nederland en de NAVO te beschermen en om militaire operaties te kunnen uitvoeren. Hetzelfde geldt voor zicht op wat er aan munitie en andere inventarissen waar ligt.

Voor een goede bedrijfsvoering is meer nodig dan verbeterplannen

Het is belangrijk om de bedrijfsvoering snel op orde te krijgen. Er wordt binnen Defensie veel werk verzet om dit te verbeteren. De inzet is groot, maar vooralsnog leidt dit niet tot voldoende resultaten.

In 2025 is bij 5 van de 7 reeds bestaande onvolkomenheden vooruitgang geboekt en bij 2 onvolkomenheden is de voortuitgang gestagneerd. Bij het munitiebeheer, beveiliging militaire objecten, cryptobeheer en inventarisatie heeft Defensie in 2025 gedegen meerjarige verbeterplannen opgesteld. Er worden hiermee stappen in de goede richting gezet. Resultaten zullen moeten blijken in 2026. In 2025 heeft de minister van Defensie ook acties ondernomen om de vastgoedsturing te versterken. Defensie legt

in het vastgoedvraagstuk veel nadruk op uitbreiding van vastgoed, waarbij de inzet op onderhoud en instandhouding van bestaand vastgoed achterblijft. We concluderen dat de vooruitgang die we bij het vastgoedbeheer in 2024 zagen, in 2025 gestagneerd is.

Fraude- en corruptiebeleid is kwetsbaarheid

Gezien de huidige ontwikkelingen in de wereld, de toegenomen druk op de defensie-markt, de prioritering van hoofdtaak 1 en daarmee samenhangend het versneld uitgeven van extra gelden, is beleid ter voorkoming, ontdekking en het herstellen van fraude en corruptie noodzakelijk. Dit is bij Defensie onvoldoende geborgd. Daarom beoordelen we dit als een nieuwe onvolkomenheid.

Verbetering van sturing en beheersing, maar nog niet op orde

In 2025 heeft Defensie stappen gezet om de sturing en beheersing van het materieel-beheer te verbeteren. Onderdeel van de versterking van de sturing en beheersing op het materieelbeheer is de oprichting van de afdeling aanpak onvolkomenheden. Onder aansturing van het afdelingshoofd en de projectleiders per onvolkomenheid zien wij dat er vanuit de Defensiestaf meer sturing wordt gegeven aan het oplossen van de onvolkomenheden. Bij de onvolkomenheden cryptobeheer, inventarisatieproces, munitiebeheer, beveiliging militaire objecten en inkoop zien wij positieve ontwikkelingen. Ondanks de stappen die gezet zijn, is de sturing en beheersing nog niet op orde.

Inkoop drones versneld of niet?

We zien dat Defensie diverse mogelijkheden inzet om drones snel in te kopen. Of dat sneller gaat dan gebruikelijk, is niet vast te stellen. Defensie heeft geen overkoepelend overzicht van de lopende inkooptrajecten voor drones en de bereikte versnellingen. In de fase van behoeftestelling lijkt Defensie meer tijdwinst te kunnen bereiken dan door uitzonderingen op de aanbestedingswetgeving te benutten.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van Defensie.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Defensie die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 9 onvolkomenheden.

Tabel 10 Onvolkomenheden bij het ministerie van Defensie

Onvolkomenheden bij ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Inkoop	✗	✗	✗	✗	▶
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	▶
3. Vastgoedbeheer	✗	✗	✗	✗	
4. IT-beheer/autorisatiemanagement	✗	✗	✗	✗	
5. Beveiliging militaire objecten	✗	✗	⊗	⊗	▶
6. Cryptobeheer	✗	✗	✗	✗	▶
7. Inventarisatie	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
8. Fraude- en corruptiebeleid				✗	
9. Vertrouwelijk*				✗	

* Om redenen van nationale veiligheid lichten we deze onvolkomenheid toe in een vertrouwelijke bijlage bij dit rapport.

✗ Onvolkomenheid

⊗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Onvolkomenheid inkoopbeheer: interne controle nog onvoldoende, inkoopfouten nemen toe

Het inkoopbeheer bij het ministerie van Defensie is sinds 2016, 10 jaar geleden, een onvolkomenheid en is ook in 2025 nog niet voldoende. Vorig jaar zagen wij dat er veel verbeterd was in het inkoopbeheer, met name bij het treffen van maatregelen om de opzet en het bestaan van diverse *key controls* in het inkoopbeheer aan te tonen. Het oplossen van de onvolkomenheid was in zicht. De minister moest nog de laatste stap zetten: het inrichten van de interne monitoring van het gehele inkoopproces van begin tot eind. Die laatste stap is cruciaal, want daarmee kan het management zien waar in het inkoopproces er problemen ontstaan en vervolgens bijsturen.

Hiervoor is het van belang dat monitoring van de *key controls* in het inkoopbeheer in opzet, bestaan en werking wordt aangetoond. De minister heeft in 2025 gewerkt aan het opzetten van een monitor *key controls*, maar wij hebben niet kunnen vaststellen of deze goed werkt.

Inkoopketen staat onder druk

Een goed inkoopbeheer is cruciaal voor het functioneren van de krijgsmacht. Met de defensie-inkopen is veel geld gemoeid. Er gelden bovendien veel aanbestedingsregels. In 2025 is voor circa € 15,1 miljard ingekocht. De huidige geopolitieke ontwikkelingen vragen om een inkoopstrategie die naast de prijs-kwaliteitverhouding ook rekening houdt met leveringszekerheid en -snelheid. Daarom maakt Defensie 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. Voor meer toelichting over onze bevindingen, zie § 6.1.

Monitor *key controls* nog ontoereikend

Elke organisatie moet interne beheersmaatregelen implementeren in de processen, waaronder het inkoopproces. Zo kan een organisatie de risico's beheersen. De belangrijkste beheersmaatregelen noemen wij *key controls*. Defensie heeft de afgelopen jaren de 8 *key controls* van het inkoopproces versterkt. Om vast te stellen dat deze beheersmaatregelen in praktijk worden nageleefd en de beoogde doelstelling halen, moet de minister de werking van deze *key controls* monitoren. De minister heeft hiervoor een monitor inkoopbeheer opgezet.

Wij hebben vastgesteld dat de opzet van de monitor niet voor alle *key controls* toereikend is, zie figuur 12. Zo is onduidelijk hoe de monitor tot stand komt en of de data die wordt gebruikt voor de analyses betrouwbaar is. De monitor bevat actiepunten die de inkoopafdelingen zelf signaleren. Het is positief dat de opvolging van deze actiepunten wordt gemonitord. De actiepunten volgen echter niet uit de monitoringswerkzaamheden. De monitor voorziet ook niet in een overkoepelende analyse van defensiebrede verbeterpunten.

Een andere beheersmaatregel die Defensie op de inkopen kan uitvoeren, is om steekproefcontroles uit te voeren. Deze resultaten kunnen in de monitor worden opgenomen. De Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) heeft dit bijvoorbeeld in het verleden gedaan op de motivering bij een uitzonderingsbepaling. Over 2025 zijn er nog geen steekproefcontroles uitgevoerd door het ministerie.

De werkzaamheden voor de monitor worden uitgevoerd door 1 medewerker. Het 4-ogenprincipe wordt dus niet toegepast. Hierdoor bestaat het risico dat invoerfouten niet worden gesignaleerd of gecorrigeerd. De monitoringswerkzaamheden zijn niet vastgelegd. Hierdoor konden wij niet vaststellen hoe uitgebreid en diepgaand deze werkzaamheden zijn. Ten tijde van ons onderzoek was de monitor voor 2025 nog niet afgerond. Wij konden niet vaststellen of de *key controls* effectief zijn.

Figuur 12 *Overzicht monitoring key controls inkoopbeheer*

Monitoring key controls inkoopbeheer nog ontoereikend

✓ Toereikend — Deels toereikend ✗ Ontoereikend ? Niet vastgesteld

Monitoring van key controls	Opzet	Bestaan	Werking
Aanbestedingskalender	✓	?	?
Periodieke spendanalyse	✓	?	?
Consultatie inkoop of juridische afdeling	—	?	?
Escalatieprocedure	—	?	?
Leverancierskeuze	✗	?	?
Interne controle	✗	?	?

<i>Contractenregister</i>	✓	<i>Anders geborgd</i>	
<i>Volledig inkoopdossier</i>			

De *key controls* contractenregister en volledigheid inkoopdossiers worden niet gemonitord. Defensie heeft de risico's voor deze *key controls* voldoende in beeld en er zijn passende waarborgen ingericht binnen het inkoopproces en via de controle door de Auditdienst Rijk (ADR). Uit ons onderzoek blijkt dat deze waarborgen voldoende zijn om risico's te ondervangen.

Gebruik niet-standaard aanbestedingsprocedures

Bij inkopen kan de minister een beroep doen op verschillende uitzonderingsbepalingen. Deze uitzonderingsbepalingen zijn opgenomen in de Aanbestedingswet 2012, de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied en het Verdrag over de werking van de Europese Unie.

Daarnaast maakt de minister gebruik van een inkoopkader, genoemd inkoopkader Hoofdtak 1. In dit kader past Defensie uitzonderingsbepalingen vanuit de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied toe. Het inkoopkader Hoofdtak 1 geldt voor alle goederen en diensten die verband houden met Hoofdtak 1. Voor ons oordeel over het inkoopkader Hoofdtak 1 verwijzen wij naar hoofdstuk 6.

Kan Defensie voor een inkoop geen gebruikmaken van een uitzonderingsbepaling en is het wel nodig om snel in te kopen? Dan maakt Defensie gebruik van de escalatieprocedure. Het gebruik van de escalatieprocedure leidt tot een bewust onrechtmatige inkoop.

Belang van een goede motivering

Een beroep op een uitzonderingsbepaling moet goed gemotiveerd worden. Die motivering moet zijn vastgelegd in het inkoopdossier. Een gebrek aan een goede motivering leidt meestal tot een onzekerheid in de rechtmatigheid. Op basis van onze werkzaamheden hebben wij hiervoor een onzekerheid geconstateerd van € 3,6 miljard. Voor meer toelichting verwijzen wij naar § 6.1.

De *key control* 'verplichte consultatie van inkoop of de juridische afdeling' waarborgt dat toereikend wordt gemotiveerd en onderbouwd dat Defensie uitzonderingsbepalingen mag toepassen. Defensie heeft deze *key control* ingevuld door het inschakelen van een eerstelijnsdeskundige verplicht te stellen als er een beroep wordt gedaan op een niet-standaard aanbestedingsprocedure (uitzonderingsprocedure). Deze deskundige wordt echter niet betrokken bij inkopen waarbij het inkoopkader Hoofdtak 1 is toegepast. Dit heeft risico's, omdat de eerstelijnsdeskundige onder andere toeziet op de naleving van de aanbestedingsregels.

Monitoren inkoopproces belangrijk omdat fouten of onzekerheden bij de inkopen zijn toegenomen

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag licht de minister van Defensie de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen toe. Bij de inkopen waren die fouten en onzekerheden volgens de minister in 2025 € 849,6 miljoen. Het gaat om € 555,8 miljoen bij het ministerie van Defensie en € 293,8 miljoen op het DMF. Dit is een ruime verdubbeling ten opzichte van 2024. Toen ging het om totaal € 360,6 miljoen aan fouten en onzekerheden in de inkopen.

Naast de escalatiedossiers en overbruggingsovereenkomsten deden zich in 2025 ook andere situaties voor die hebben geleid tot fouten en onzekerheden. Het betreft de bevoorschotting voor leveringen van materieel aan Oekraïne (€ 304,2 miljoen) en het voorschot aan de NAVO voor de aanschaf van de Prioritised Ukraine Requirements List (PURL-steunpakket) (€ 91,9 miljoen). Zie hiervoor § 6.2.2.

Onze geconstateerde aanvullende fouten en onzekerheden lichten wij nader toe in § 6.1 en § 6.3.

Conclusie en aanbeveling

De minister van Defensie heeft het afgelopen jaar maatregelen getroffen om het inkoopbeheer te verbeteren. De noodzakelijke monitoring op de werking van de *key controls* is echter nog niet voldoende ingericht. Ook zien wij dat de kwaliteit van de uitvoering nog onvoldoende is om de werking van de *key controls* vast te kunnen stellen. Daarnaast ontbreekt het vaak aan toereikende onderbouwing om gebruik te kunnen maken van een uitzonderingsbepaling. Daarom is het inkoopbeheer in 2025 nog steeds een onvolkomenheid.

Wij bevelen de minister aan om de monitoring van het inkoopproces verder te verbeteren door:

- vast te leggen hoe de monitor tot stand komt en te waarborgen dat de data die als input dient voor de analyses betrouwbaar is;
- de uitgevoerde analyses vast te leggen en overkoepelende analyses uit te voeren die kunnen leiden tot een verbetering in het inkoopbeheer;
- te waarborgen dat de eerstelijnsdeskundige verplicht wordt ingeschakeld bij gebruik van een uitzonderingsprocedure, ook als het inkoopkader Hoofdtak 1 wordt toegepast;
- te zorgen voor voldoende motivering van uitzonderingsprocedures en dit door middel van jaarlijkse steekproefcontroles vast te stellen.

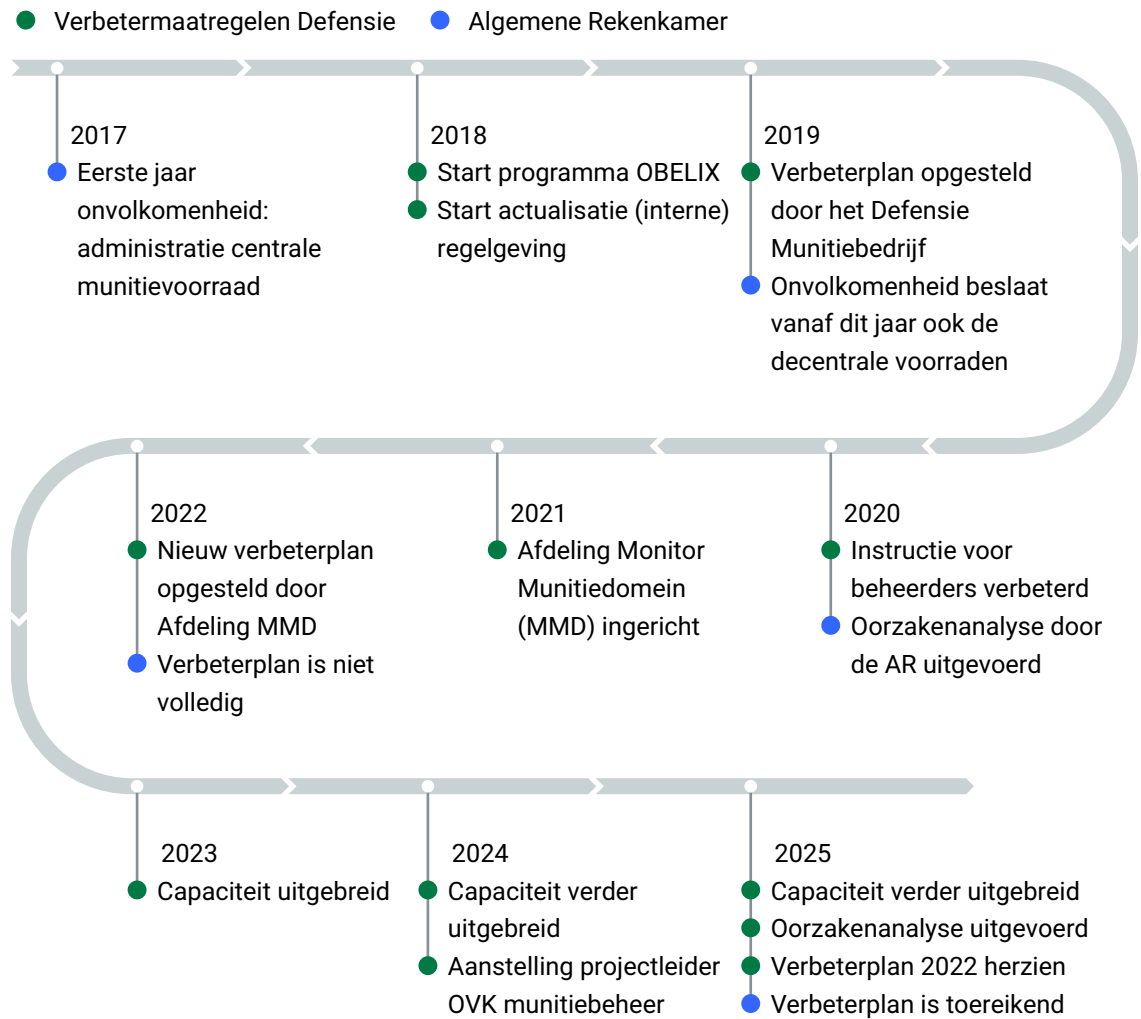
5.3.2 Onvolkomenheid munitiebeheer: verbetertraject gestart

Sinds 2017 beoordelen wij het munitiebeheer bij het ministerie van Defensie als een onvolkomenheid. Tekortkomingen in het munitiebeheer kunnen het functioneren en presteren van de krijgsmacht negatief beïnvloeden. Munitie kan bijvoorbeeld ongemerkt over de houdbaarheidsdatum raken of onbruikbaar worden als deze onjuist wordt opgeslagen. Dit leidt tot veiligheidsrisico's.

De afgelopen jaren heeft Defensie diverse noodzakelijke maatregelen getroffen om het munitiebeheer te verbeteren, zoals de inrichting van de afdeling Monitor Munitiedomein en de aanstelling van een projectleider om de onvolkomenheid op te lossen (zie figuur 13). Inmiddels is er een herzien verbetertraject van start gegaan. Dit plan is toereikend. De uitvoering daarvan loopt tot eind 2027. Omdat de resultaten van dit traject nog niet zichtbaar zijn, handhaven we over 2025 de onvolkomenheid.

Figuur 13 Overzicht verbeterinitiatieven munitiebeheer 2017-2025

Defensie werkt sinds 2017 aan de verbetering van het munitiebeheer



Oorzakenanalyse tekortkomingen munitiebeheer

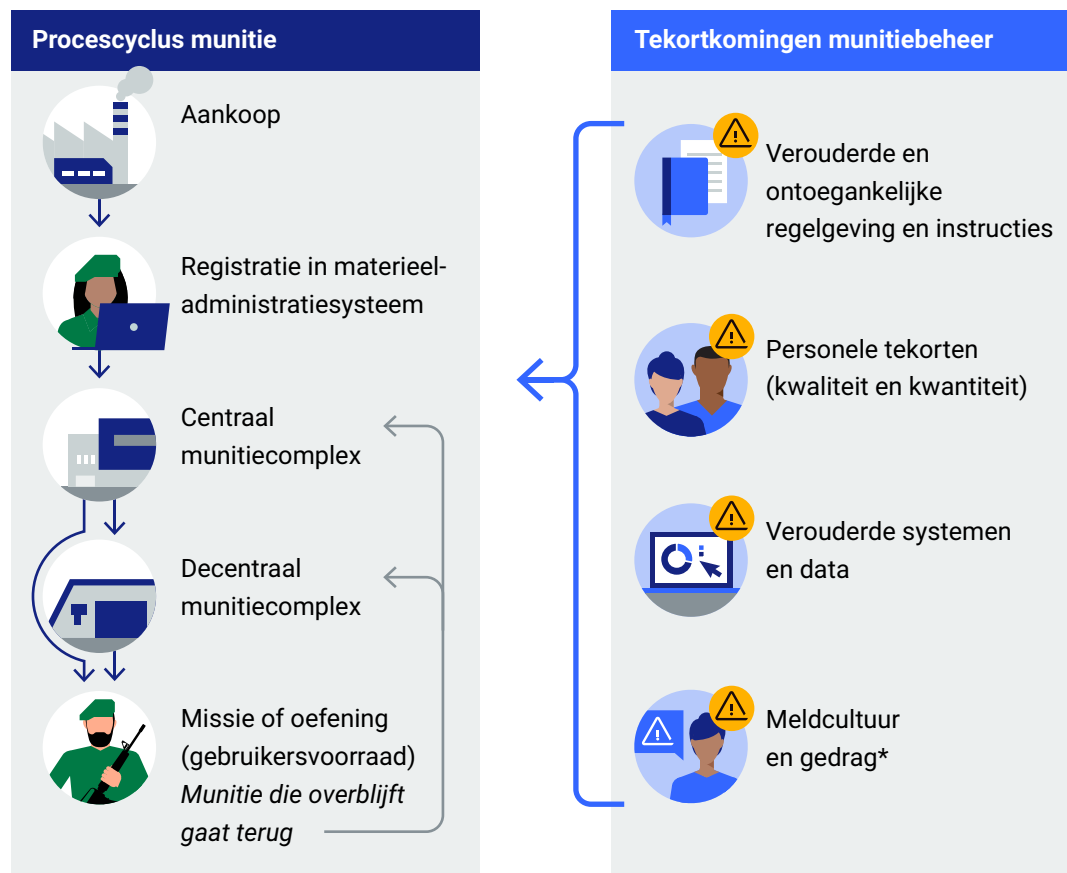
Het ministerie van Defensie voerde in 2025 een gedegen analyse uit naar de oorzaken van de tekortkomingen in het munitiebeheer. Uit de oorzakenanalyse kwamen diverse tekortkomingen naar voren, waaronder:

- Interne regelgeving is deels niet actueel, wat kan leiden tot non-compliance.
- Er is sprake van een capaciteitstekort en er zijn veel personeelwisselingen.
- Niet alle ontvangen munitie wordt geregistreerd in het administratiesysteem SAP, waardoor er data ontbreekt.
- Er is geen centraal coördinatiepunt voor het melden van voorvallen. Informatie wordt daardoor maar beperkt gedeeld.

Figuur 14 geeft de 4 hoofdoorzaken voor de problemen in het munitiebeheer weer.

Figuur 14 Hoofdoorzaken problemen munitiebeheer

Verbeterplan munitiebeheer richt zich op 4 hoofdoorzaken



* Zie ook het verantwoordingsonderzoek ministerie van Defensie 2021

Herzien verbeterplan toereikend

Op basis van de oorzakenanalyse herzag de minister het verbeterplan uit 2022. Het aangepaste plan richt zich op 4 hoofdoorzaken van de problemen in het munitiebeheer (zie figuur 14) en bevat concrete acties met een duidelijk tijdpad. Lopende initiatieven uit 2022 zijn in het nieuwe plan verwerkt. De projectleider onvolkomenheid munitiebeheer monitort de voortgang via een dashboard. Eind 2027 moet het verbeterplan volledig zijn uitgevoerd.

Conclusie en aanbevelingen

De minister van Defensie heeft in 2025 belangrijke stappen gezet om het munitiebeheer structureel te verbeteren. De personele capaciteit is versterkt, de oorzakenanalyse is afgerond en het verbeterplan is herzien. Het verbeterplan is van voldoende kwaliteit om het munitiebeheer structureel te verbeteren. De uitvoering van het verbeterplan loopt parallel aan andere trajecten om het materieelbeheer te verbeteren, waaronder het inventarisatieproces. Dit traject is van groot belang, omdat het de

gereedheid van de krijgsmacht ondersteunt. Wij moedigen de minister van Defensie daarom aan om de uitvoering nauwlettend te volgen en te sturen op concrete resultaten.

5.3.3 Onvolkomenheid vastgoedbeheer: inzicht en sturing verbeterd, bestaand vastgoed vraagt meer aandacht

De verslechterde geopolitieke situatie en de groei van personeel, materieel en activiteiten hadden in 2025 grote gevolgen voor de vastgoedportefeuille van Defensie. De behoefte aan geschikte huisvesting, oefenruimte en ondersteunende infrastructuur neemt toe. Tegelijkertijd bestaat een aanzienlijk deel van het bestaande vastgoed uit verouderde gebouwen, waarvan het onderhoud achterblijft.

Het vastgoed is eigendom van het ministerie van Defensie en de minister is verantwoordelijk voor de staat van het vastgoed. Dit wordt in opdracht van Defensie beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), dat valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Goed vastgoedbeheer is een essentiële randvoorwaarde voor de inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht. Sinds 2018 kwalificeren wij de tekortkomingen in het vastgoedbeheer als een onvolkomenheid, en in 2020 en 2021 zelfs als een ernstige onvolkomenheid.

Er is de afgelopen jaren de nodige inspanning verricht om de vastgoedsturing op orde te krijgen. We zien echter anno 2025 dat de staat van de bestaande vastgoedportefeuille niet is verbeterd. De bestuurlijke aandacht ligt in belangrijke mate op uitbreiding en nieuwbouw. Het in stand houden van het bestaande vastgoed blijft echter een grote opgave. Er is in 2025 meer onderhoud uitgevoerd, maar door veroudering en intensiever gebruik van het vastgoed is steeds meer onderhoud nodig. Defensie loopt de bestaande achterstand in het onderhoud dan ook niet in. De staat van het bestaande vastgoed blijft daardoor onder druk staan. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Geopolitieke ontwikkelingen vergroten vastgoedbehoefte, Strategisch Vastgoedplan 2025 ontbreekt

De groei van Defensie heeft geleid tot een structureel grotere behoefte aan vastgoed. In 2025 heeft de minister deze verandering nadrukkelijker verankerd in het beleid, onder meer via het *Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD)*. Daarmee onderbouwt de minister van Defensie de behoefte aan meer ruimte expliciet.

In 2025 ontbrak echter nog steeds een geactualiseerd en vastgesteld *Strategisch Vastgoedplan (SVP)*, met daarin een integrale afweging van uitbreiding, instandhouding

van de bestaande portefeuille en financiële dekking. Er is dus geen samenhangend sturingskader waarin de minister van Defensie expliciet afweegt hoe de groeiambities zich verhouden tot de structurele instandhoudingsopgave. De minister geeft in het *Jaarverslag Ministerie van Defensie 2025* aan dat naar verwachting in de eerste helft van 2027 een nieuw SVP aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Vastgoedsturing versterkt, nadruk ligt vooral op uitbreiding

In 2025 heeft Defensie de sturing rond vastgoed versterkt. Defensie heeft een Commandopost Vastgoed (CPV) ingericht en de informatievoorziening verbeterd.

Wij zien daarbij een grote inzet en betrokkenheid van medewerkers binnen Defensie. Afgelopen jaren is veel voorbereidend werk verricht in de programmering en planvorming naar aanleiding van het SVP 2022. Dankzij deze eerdere inspanningen kan Defensie nu sneller vastgoedprojecten realiseren.

De CPV richtte zich in 2025 primair op uitbreiding en het sneller realiseren van nieuwbouwprojecten. Deze centrale regiefunctie houdt zich nog niet bezig met het bestaande vastgoed. De bestuurlijke aandacht en risicobeheersing zijn dan ook nadrukkelijker zichtbaar bij uitbreiding dan bij instandhouding. Defensie onderkent structurele risico's, zoals vergunningverlening, stikstofbeperkingen, netcongestie, beperkte uitvoeringscapaciteit en afhankelijkheid van het RVB. Op basis van de beschikbare informatie kunnen wij niet vaststellen dat Defensie deze risico's systematisch monitort en beheerst.

Omdat het realisatievermogen mede door bovenstaande risico's beperkt blijft in verhouding tot de omvang van zowel de investerings- als de instandhoudingsopgave, worden projecten gefaseerd en doorgeschoven. Dit geldt ook voor het onderhoud van het bestaande vastgoed. Hierdoor wordt achterstallig onderhoud niet in hetzelfde tempo ingelopen als dat de behoefte aan verbetering zich ontwikkelt.

Meer geld nodig voor vastgoed, onderhoudslasten nemen toe

Defensie heeft in 2025 het inzicht in de totale vastgoedopgave vergroot. Uit een eerste inventarisatie van Defensie blijkt dat de totale benodigde investering voor defensievastgoed circa € 55,0 miljard bedraagt. Daarvan is circa € 21,0 miljard opgenomen in het *Defensie Lifecycle Plan (DLP)*, het meerjarige investeringskader voor defensiematerieel en infrastructuur, en in het Defensie Lifecycle Overzicht (DLO). Een groot deel van de opgave is hierin nog niet voorzien. De spanning tussen ambitie, beschikbare middelen en uitvoerbaarheid is duidelijker zichtbaar dan in 2024.

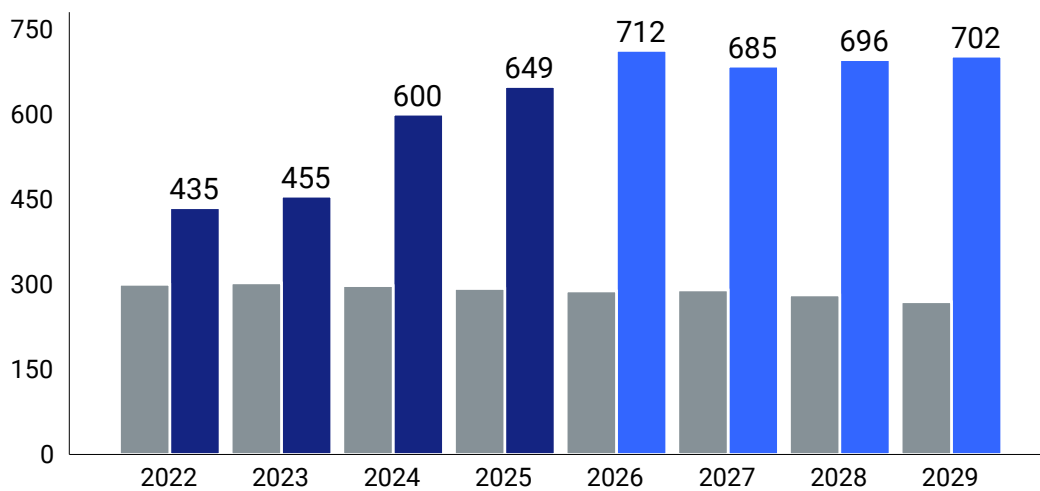
Defensie geeft sinds 2022 steeds meer geld uit aan het in stand houden van het vastgoed dan was voorzien in het SVP 2022 (zie figuur 15). Met dat geld wordt meer onderhoud uitgevoerd. Dit onderhoud is echter vooral gericht op het in stand houden van de bestaande situatie en niet op verbetering of verduurzaming van het vastgoed. Tegelijkertijd heeft Defensie het plan om de vastgoedportefeuille te verkleinen losgelaten. In combinatie met intensiever gebruik van het bestaande vastgoed en de groei van het aantal vierkante meters neemt de onderhoudsopgave daardoor structureel toe. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de onderhoudsbehoefte sneller groeit dan de beschikbare capaciteit en middelen. Het extra onderhoud is daardoor onvoldoende om de onderhoudsconditie van gebouwen, die voor een deel van de portefeuille al onder het gewenste niveau ligt, te verbeteren. De bestaande achterstand wordt niet ingelopen en de kwaliteit van het vastgoed verslechtert per saldo. De structurele instandhoudingsdruk weegt steeds zwaarder op het budget, waardoor minder ruimte voor verduurzaming en vernieuwing overblijft.

Figuur 15 Instandhoudingskosten vastgoedbeheer

Kosten instandhouding vastgoedbeheer veel hoger dan begroot in SVP 2022

In miljoenen €

- Begrote kosten in Strategisch Vastgoedplan (SVP) 2022
- Gerealiseerde kosten
- Geraamde kosten



Defensie had in 2025 meer inzicht in de financiële planvorming dan in 2024. Zo is in 2025 de totale vastgoedopgave explicieter in beeld gebracht. Het is duidelijker geworden voor welk deel van de opgave al geld beschikbaar is en voor welk deel nog niet. Ook kan de minister nu beter zien hoeveel meer geld er nodig is om het vastgoed in stand te houden dan in het SVP 2022 was voorzien. Op basis van de beschikbare informatie kan in 2025 echter niet worden vastgesteld dat onderhouds- en investeringsbudgetten toereikend zijn om te voldoen aan wettelijke en

afgesproken normen; bijvoorbeeld eisen uit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), bouwregelgeving en interne defensienormen voor veiligheid en onderhoud. Defensie voldoet daarmee niet aan de norm van adequate financiële dekking voor de vastgoedopgave.

Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren dat de minister van Defensie in 2025 stappen heeft gezet om de vastgoedsturing te versterken en meer inzicht te krijgen in de omvang van de vastgoedopgave. De inzet en betrokkenheid van medewerkers hebben geleid tot verhoging van het uitvoeringsniveau.

Tegelijkertijd blijft het beheer van de bestaande vastgoedportefeuille onder druk staan. De nadruk ligt op uitbreiding, terwijl het in stand houden van het bestaande vastgoed structureel veel tijd en geld kost. Achterstanden in het onderhoud worden niet ingelopen. Er is niet genoeg geld en personeel om alles tegelijk te doen. Hierdoor verbetert de staat van de bestaande vastgoedportefeuille niet aantoonbaar.

Wij bevelen de minister van Defensie aan om:

- inzichtelijk te maken hoe zij de uitbreiding en instandhouding van de bestaande vastgoedportefeuille in samenhang prioriteert en faseert, en welke keuzes zij maakt wanneer middelen en uitvoeringscapaciteit tekortschieten;
- expliciet te onderbouwen in hoeverre onderhouds- en investeringsbudgetten toereikend zijn om te voldoen aan wettelijke en afgesproken normen, en welke risico's bestaan als dit niet het geval is;
- te laten zien hoe zij structurele risico's in vergunningverlening, stikstof, uitvoeringscapaciteit en afhankelijkheid van het RVB beperkt en hoe zij het realisatievermogen duurzaam vergroot.

5.3.4 Onvolkomenheid autorisatiebeheer: onvoldoende voortgang

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen alleen toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Sinds 2019 is het autorisatiebeheer van het materieellogistieke IT-systeem bij het ministerie van Defensie een onvolkomenheid. Omdat Defensie in 2026 overgaat naar een nieuw IT-systeem, wordt de huidige autorisatieopzet beperkt aangepast. De in 2019 geconstateerde risico's bestaan daardoor in 2025 nog steeds. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen alleen toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers mogen wat doen, in welke delen van het systeem? Door te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen medewerkers vertrouwelijke informatie inzien die niet voor hen is bedoeld. En gebruikers met te ruime bevoegdheden kunnen ook ongewenste acties uitvoeren. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen doet, mag deze niet zelf ook registreren. Dit voorkomt dat gesjoemeld wordt met geld en dit niet zichtbaar is in de cijfers.

Nog steeds veel functiescheidingsconflicten

Defensie constateert al meerdere jaren een groot aantal functiescheidingsconflicten. Bijvoorbeeld conflicten waarbij voorraadbeheerders ook zelf voorraadverschillen mogen boeken. Misbruik van geld of munitie kan daardoor onopgemerkt blijven. De minister heeft echter nauwelijks zicht op deze risico's. In 2024 constateerde de ADR dat een aantal gebruikers ten onrechte beheerrechten hadden. Defensie heeft in 2025 een analyse uitgevoerd op deze gebruikers, waarna een deel van deze beheerrechten is ingetrokken.

Nieuw IT-systeem moet autorisatiebeheer in 2026 verbeteren

De minister van Defensie heeft op dit moment geen zicht op de risico's van de huidige functiescheidingsconflicten. Dit terwijl de minister in kaart moet brengen welke maatregelen zij heeft genomen om de risico's te beperken. Een nieuw materieel-logistiek en financieel IT-systeem moet de problemen gaan oplossen. In dit nieuwe systeem gaat Defensie een nieuwe autorisatieopzet toepassen. Het toekennen en intrekken van gebruikersrechten en het monitoren van functiescheidingsconflicten zal plaatsvinden met behulp van een nieuwe IT-oplossing. De implementatie van het nieuwe systeem is in 2025 echter vertraagd. In 2026 moet het systeem zijn gerealiseerd. In afwachting daarvan accepteert Defensie de resterende risico's in het autorisatiebeheer.

Conclusie

Wij zien in 2025 onvoldoende verbetering in het autorisatiebeheer bij Defensie om de onvolkomenheid op te heffen. Wij verwachten van de minister dat zij de risico's van de huidige autorisatieproblematiek in kaart brengt, prioriteert, en passende maatregelen neemt.

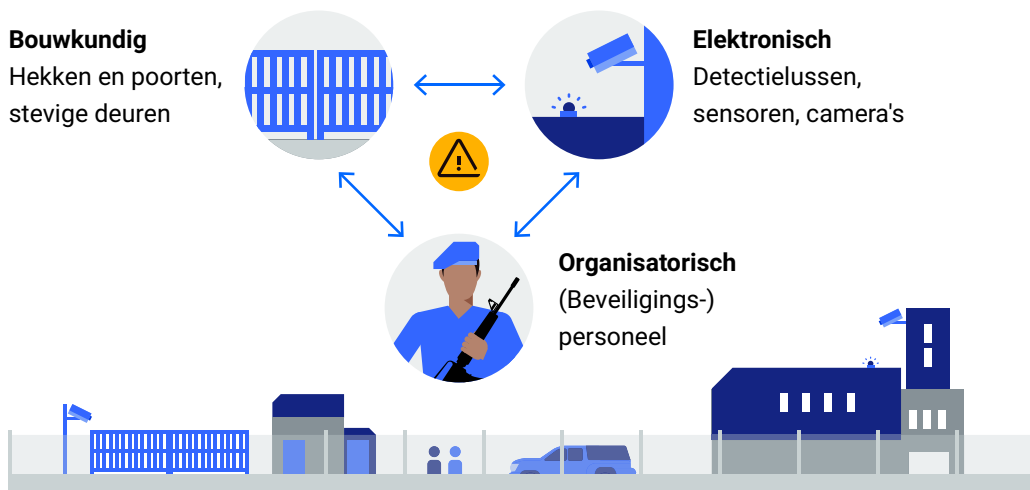
5.3.5 Onvolkomenheid Beveiliging Militaire Objecten: Start gemaakt met uitvoering verbeterplan, nog weinig concrete resultaten

Ook dit jaar benoemen we de beveiliging van militaire objecten als een ernstige onvolkomenheid. De minister van Defensie is in de tweede helft van 2025 begonnen met de uitvoering van het plan om de beveiliging te verbeteren en het beveiligingsbewustzijn van de medewerkers te verhogen. Het plan staat nog aan het begin van de uitvoering en mede daardoor zien we in 2025 weinig concrete verbeteringen. In figuur 16 is te zien welke maatregelen Defensie toepast in de beveiliging van kazernes, vliegvelden en andere militaire objecten.

Figuur 16 Overzicht beveiligingsmaatregelen Defensie

De beveiliging van Defensie bestaat uit een samenspel van 3 soorten maatregelen

De beveiliging is optimaal als alle 3 de maatregelen op orde zijn



Wat eraan voorafging

Beveiliging van defensielocaties is zeer belangrijk om te zorgen dat Defensie zijn taken goed en ongestoord kan uitvoeren. Aanslagen op bijvoorbeeld commando- of computercentra en wapensystemen kunnen de defensieorganisatie verlammen. Dit is een risico voor de operationele gereedheid. En daarmee een risico voor de veiligheid van Nederland en van onze NAVO-bondgenoten.

We constateerden over de jaren 2022, 2023 en 2024 dat de beveiliging van defensie-terreinen niet op orde was. Praktijktesten in 2024 lieten zien dat het beveiligingsbewustzijn van defensie-medewerkers ondermaats was. Vanwege het gebrek aan verbeteringen en in het licht van de geopolitieke ontwikkelingen hebben we in ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar, op 2 april 2025 bezwaar aangetekend. In mei 2025 ontvingen we van de minister van Defensie zijn reactie op ons bezwaar.

Daarin kondigde de minister verbetermaatregelen aan en een integraal verbeterplan Beveiliging Militaire Objecten. We beoordeelden dit verbeterplan als toereikend en hebben daarmee het bezwaar opgeheven.

In de reactie op ons bezwaar gaf de minister van Defensie aan onze constatering te delen dat de beveiliging tekortschoot. Het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten zag de minister als een randvoorwaarde voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht en daarom als een topprioriteit. Defensie zou het onderdeel *'security behaviour-campagne'* van het verbeterplan versneld gaan uitvoeren. Ook heeft Defensie in het voorjaar van 2025 extra beveiligingsmaatregelen genomen en de praktijktesten geïntensiveerd.

In ons onderzoek dit jaar hebben we gekeken naar de uitvoering van het verbeterplan en de resultaten van de nieuwe praktijktesten in 2025.

Eerste verbeterstappen zijn gezet, maar voortgang is beperkt

Het integrale verbeterplan heeft als einddoel om vóór eind 2028 een significante, structurele versterking van de beveiligingsketen te realiseren. Wij vinden het integrale verbeterplan een belangrijke stap voorwaarts. Het plan laat zien dat Defensie de duurzame verbetering van de beveiliging van militaire objecten serieus wil aanpakken, maar Defensie heeft een deel van de in 2025 te behalen doelstellingen van haar projecten rond het verbeteren van het beveiligingsbewustzijn niet behaald. Dit ligt deels aan het niet-meetbaar zijn van de doelstellingen, waardoor Defensie niet kan toetsen of er verbetering is opgetreden en of de uitgevoerde acties zinvol zijn geweest. Anderzijds ligt het niet behalen van doelstellingen aan het niet volgens planning afronden van de meerderheid van voorwaardenscheppende activiteiten. Dit zou volgens Defensie vooral door gebrek aan personele capaciteit komen.

Eind 2025 zijn er extra mensen geworven en zij beginnen hun werk vanaf 2026. Een aantal resultaten laat dus nog op zich wachten.

In 2025 is weinig vooruitgang geboekt. Van de 10 projecten die in 2025 moesten zijn afgerond conform het eigen verbeterplan, zijn er 3 gerealiseerd.

Defensie heeft de eerste stappen gezet, maar we zien nog geen concrete resultaten die aantonen dat de beveiliging van militaire objecten daadwerkelijk structureel verbeterd is.

Security behaviour is een prioriteit, maar concrete resultaten zijn amper zichtbaar

In het plan voor het verbeteren van het beveiligingsbewustzijn is als doel opgenomen dat eind 2025 een significant aantal defensiemedewerkers een *security behaviour*-programma heeft doorlopen. Defensie heeft niet nader uitgewerkt wat 'een significant aantal' is. Dit doel is daardoor in de praktijk lastig meetbaar. Ook is niet duidelijk of met het doorlopen van een *security behaviour*-programma het beveiligingsbewustzijn bij defensiemedewerkers daadwerkelijk wordt verbeterd.

In het verbeterplan is wel aandacht voor acties die medewerkers laten weten wat van hen wordt verwacht qua aandacht en gedrag op het gebied van beveiliging. Bijvoorbeeld: onbekende personen op een defensie terrein aanspreken en deuren gesloten houden. Ook is er aandacht voor acties om dit gewenste gedrag te stimuleren. In 2025 lag de focus op een defensiebrede campagne, die in november heeft plaatsgevonden. Daarnaast hebben alle Defensieonderdelen eigen programma's en/of activiteiten uitgevoerd om beveiligingsbewustzijn te creëren.

We hebben gezien dat de Defensieonderdelen deze activiteiten serieus oppakken en de uitkomsten van testen evalueren en gebruiken om verbeteringen door te voeren. Zo heeft de Koninklijke Marine onder andere een eigen bewustzijns campagne en een testweek georganiseerd om te zien hoe goed de marinelocaties zijn beveiligd.

Praktijktesten leveren wisselend beeld, onduidelijk of beveiliging is verbeterd

Het ministerie heeft in 2025 meer locaties en objecten getest dan in 2024. Uit de praktijktesten blijkt dat de beveiliging van militaire objecten een stijgende lijn laat zien, maar nog niet afdoende is. Het aantal beveiligingsproblemen bleek nog substantieel te zijn. Het ministerie van Defensie heeft naar aanleiding van de testen in 2024 verschillende maatregelen getroffen om de beveiliging op orde te brengen. In 2025 zijn andere locaties getest dan in 2024, met uitzondering van 1 locatie. De beveiliging bij die ene opnieuw geteste locatie was op orde.

We kunnen niet vaststellen of de beveiliging van militaire objecten in de praktijk verbeterd is. Ook heeft Defensie de uitkomsten van de testen op een andere manier vastgelegd dan in 2024. Een ontwikkeling rondom verbetering op specifieke aspecten van de beveiliging van 2024 op 2025 is daardoor ook niet te zien.

Op de door het ministerie in 2025 geteste locaties waren wel minder tekortkomingen in de beveiliging te zien dan bij de in 2024 geteste locaties. Niettemin wezen de testen ook dit jaar uit dat alle 3 de aspecten nog steeds moeten worden verbeterd: het beveiligingsbewustzijn van defensiepersoneel, de bouwkundige aspecten en de elektronische beveiliging.

Vervanging elektronische beveiliging loopt ernstige vertraging op

Het project *Defensie Bewakings- en Beveiligingssysteem (DBBS)* moet voorzien in de tijdige vervanging van de huidige bewakings- en beveiligingssystemen. Dit om de elektronische beveiliging actueel te houden en ondersteuning te bieden aan de beveiliging van militaire objecten. Dit project is gestart in 2016, 10 jaar geleden inmiddels en had oorspronkelijk in 2019, 7 jaar geleden, gereed moeten zijn. Dan zou op alle locaties de elektronische beveiliging zijn vervangen. In 2026 is *DBBS* nog slechts op een beperkt aantal locaties geïnstalleerd. Dat er hier dus maar langzaam vooruitgang is geboekt, is een voorzichtige formulering.

Defensie heeft besloten om afscheid te nemen van de huidige leverancier en een programma van eisen op te stellen voor nieuwe leveranciers om de huidige elektronische beveiliging aan te passen aan actuele eisen en dreigingsbeelden, zoals de mogelijk toegenomen dreiging vanuit statelijke actoren. In de tussentijd worden de beveiligingssystemen op locaties die niet zijn voorzien van *DBBS* wel onderhouden.

Conclusie en aanbevelingen

We constateren dat Defensie in 2025 een start heeft gemaakt met het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten in de praktijk, maar we zien onvoldoende concrete resultaten. De minister van Defensie heeft in het integrale verbeterplan als doelstelling opgenomen dat vóór eind 2028 een significante structurele versterking van de beveiligingsketen is gerealiseerd. Defensie heeft nu acties in voorbereiding, de resultaten moeten in 2026 zichtbaar worden. Van de 10 deelprojecten die in 2025 gereed hadden moeten zijn, zijn er 3 volgens planning voltooid.

Daarom handhaven we de ernstige onvolkomenheid beveiliging militaire objecten over 2025. We roepen Defensie op om het tempo op te schroeven en verder te gaan op de in 2025 ingeslagen weg om de beveiliging van militaire objecten te verbeteren. Het opstellen van meetbare doelstellingen met concrete deadlines kan hierbij helpen.

Het is zaak voor de minister van Defensie om in 2026 tot concreet zichtbare resultaten te komen. Daarbij doen we de volgende aanbevelingen:

- Hanteer een risicogerichte aanpak bij de uitvoering van het verbeterplan. Bij deze aanpak kan de focus liggen op het op orde brengen van de meest cruciale objecten.
- Maak de doelstellingen voor het verbeteren van het beveiligingsbewustzijn concreter en meetbaar, met concrete mijlpalen om de voortgang te kunnen volgen.
- Leg de resultaten van de praktijktesten systematisch vast en koppel deze resultaten terug aan de beveiligingsverantwoordelijken.
- Toets de op locaties aangebrachte verbeteringen naar aanleiding van de praktijktesten systematisch op effectiviteit.

5.3.6 Onvolkomenheid beheer cryptografiemiddelen: verbeterplan in uitvoering

Het ministerie van Defensie maakt gebruik van versleutelde communicatie, oftewel encryptie, om de vertrouwelijkheid en integriteit van het berichtenverkeer te waarborgen. Defensie gebruikt deze communicatievorm bij de interactie tussen eenheden of de aansturing van wapensystemen, zoals drones. Hierbij worden cryptosleutels geladen in crypto-apparatuur (bijvoorbeeld versleutelde telefoons).

Sinds 2022 constateren wij tekortkomingen in het beheer van de cryptografiemiddelen en beoordelen wij dit als een onvolkomenheid. De tekortkomingen hebben betrekking op het tellen van cryptografiemiddelen, autorisaties in de IT-systemen en de fysieke toegang tot de locaties waar cryptografiemiddelen staan. Wanneer het beheer van cryptografiemiddelen en sleutels niet op orde is, bestaat het risico dat communicatie wordt verstoord of afgeluisterd. Dit kan de slagkracht van de krijgsmacht en die van NAVO-bondgenoten aantasten.

Verbeterplan in uitvoering

Eind 2024 stelde de minister van Defensie een gedegen verbeterplan op om de problemen in het cryptobeheer op te lossen en nieuwe problemen te voorkomen. Het plan beschrijft de tekortkomingen en bevat concrete maatregelen. Net als in 2024 zien we ook in 2025 vooruitgang. Defensie voerde 9 van de 24 verbeteracties uit. Deze verbetermaatregelen worden deels centraal uitgevoerd, als onderdeel van het aandachtspunt sturing en beheersing. Defensie verwacht geen problemen om het verbeterplan volgens planning eind 2026 af te ronden.

Conclusie en aanbeveling

Ook in 2025 heeft de minister van Defensie gewerkt aan het verder verbeteren van het beheer van de cryptografiemiddelen. Omdat Defensie het merendeel van de verbeteracties nog moet uitvoeren, handhaven wij de onvolkomenheid over 2025. Wij moedigen de minister van Defensie aan voortvarend verder te gaan op de ingeslagen weg en het verbeterplan in 2026 volledig af te ronden.

5.3.7 Onvolkomenheid inventarisatieproces: pilot verbetertraject gestart

Sinds 2022 merken wij het inventarisatieproces bij het ministerie van Defensie aan als een onvolkomenheid. Het ministerie voert inventarisaties niet altijd of niet goed uit. Daarnaast gaat het ministerie niet altijd juist om met geconstateerde verschillen tussen de administratie en de voorraad die fysiek aanwezig is. Dit kan leiden tot gevaarlijke situaties, bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende vuurwapens of munitie op voorraad zijn, zonder dat dit wordt opgemerkt.

Belang van een adequate inventarisatie

Een goed inventarisatieproces is essentieel voor het beheer van onder andere materieel, wapens, onderdelen en munitie. Door regelmatig te inventariseren welke goederen aanwezig zijn en dit te vergelijken met de administratie, kan Defensie vaststellen of de administratie juist en volledig is. Ook krijgt het ministerie inzicht in de locatie van de goederen. Dit bepaalt niet alleen de slagkracht van de krijgsmacht, maar helpt ook oneigenlijk gebruik van materieel te voorkomen.

Pilot verbetertraject gestart

In 2024 stelde het ministerie van Defensie een projectleider aan om de tekortkomingen in het inventarisatieproces op te lossen. Onder diens leiding is een oorzakenanalyse uitgevoerd, waarna er in mei 2025 een meerjarig verbeterplan werd vastgesteld. Dit plan bevat een concreet tijdspad en mijlpalen. Het ministerie verwacht de tekortkomingen in het inventarisatieproces eind 2027 op te lossen.

In 2025 startte Defensie met de uitvoering van de verschillende deelprojecten. Dit betrof het opstellen van een instructie voor het inventarisatieproces, het ontwikkelen van een bijbehorende diagnosetool en het uitrollen van een inventarisatie-app. Deze instructie, diagnosetool en app zijn tijdens pilots bij geselecteerde eenheden bij alle Defensieonderdelen op uitvoerbaarheid getoetst. Nadat de pilot-fase is afgerond en geëvalueerd in 2026, gaat Defensie de specifieke tekortkomingen bij de overige, circa 350 eenheden vaststellen. Het projectteam voert iedere 2 maanden een voortgangsgesprek met de decentrale projectteams.

Conclusie en aanbeveling

De minister van Defensie stelde in 2025 een projectplan op om het inventarisatieproces structureel te verbeteren. In dit plan zijn verschillende deelgebieden onderkend met concrete acties en een duidelijk tijdspad. Defensie startte met de uitvoering van de eerste pilot-fase van het project. Het inventarisatieproces was in 2025 echter niet volledig op orde. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid. Wij verzoeken de minister van Defensie om de tekortkomingen in het inventarisatieproces aan te blijven pakken volgens het ingezette verbeterplan.

5.3.8 Nieuwe onvolkomenheid fraude- en corruptiebeleid: specifiek beleid en daarop gerichte interne beheersing ontbreekt

De uitgaven van het ministerie van Defensie namen het afgelopen jaar fors toe. De komende jaren stijgen de uitgaven nog veel verder. Het ministerie koopt steeds vaker goederen of diensten zonder aanbesteding direct bij 1 leverancier om sneller gereed te zijn voor de eerste hoofdtak van Defensie, het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten. Ook andere landen kopen meer in voor Defensie, waardoor de druk op de defensiemarkt groot is. Dit zijn omstandigheden waardoor het risico op fraude en corruptie toeneemt. Dit risico is bij Defensie ook verhoogd door de tekortkomingen in de interne beheersing bij het munitiebeheer, autorisatiebeheer, beveiliging militaire objecten, beheer cryptografiemiddelen en het inventarisatieproces. Tot slot staat de defensiemarkt ook bekend om zijn verhoogde risico's op corruptie.

De minister erkent de toenemende fraude- en corruptierisico's in het jaarverslag 2025. Maar het ministerie van Defensie heeft geen expliciet beleid om fraude- en corruptierisico's te beperken. Dat heeft ons verbaasd. Ook heeft de minister hiervoor geen specifieke risicoanalyse opgesteld. Hierdoor heeft zij geen inzicht of de risico's op fraude en corruptie worden beheerst. Daarom merken we dit onderwerp aan als een onvolkomenheid. Overigens constateerde het ministerie van Defensie geen gevallen van fraude of corruptie in 2025.

Wat is fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik en corruptie?

Fraude is een opzettelijke handeling waarbij iemand gebruik maakt van misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Fraude wordt vaak geassocieerd met corruptie, integriteitsschendingen en misbruik en oneigenlijk gebruik. Dat zijn net iets andere zaken, maar ze hangen wel sterk met elkaar samen en overlappen deels.

Misbruik en oneigenlijk gebruik is het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van informatie door bijvoorbeeld burgers en bedrijven aan de overheid. Corruptie is het doen van een gift of een belofte om de ander te verleiden iets te doen of na te laten. Verschillende definities van corruptie leggen de link met machtsmisbruik, omkoping en persoonlijk voordeel. Bij corruptie is vaak ook sprake van belangenverstremming: vermenging van zakelijke en privébelangen.

Aandacht voor integriteit, maar weinig aandacht voor fraude en corruptie

Defensie heeft geen specifiek beleid voor fraude- en corruptiebeheersing. Er zijn wel interne richtlijnen voor zakelijke en sociale integriteit. Ook heeft de minister gedragsregels en een gedragscode opgesteld en gepubliceerd. Uit ons onderzoek *Integriteit als basis* uit 2024 bleek dat Defensie voorloopt op andere ministeries als het gaat om het uitwerken van een samenhangend integriteitsbeleid. Dit beleid gaat echter voornamelijk over sociale veiligheid.

Binnen Defensie is niet duidelijk belegd wie verantwoordelijk is voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Risicoanalyses van het ministerie benoemen fraude en corruptie niet expliciet en geven niet aan hoe deze risico's beperkt worden. De ADR heeft in oktober 2025 ook over deze bevindingen gerapporteerd in het rijksbrede onderzoek naar fraude en corruptie. In het jaarverslag van het ministerie van Defensie over 2025 gaat de minister in op enkele corruptierisico's en de beheersingsmaatregelen die zijn ingericht. Desondanks ontbreekt het inzicht, bijvoorbeeld bij inkoop, in welke specifieke risico's er zijn en of er voldoende grip is op de grote risico's.

Belang van een adequaat fraude- en corruptiebeleid en de rol van de Algemene Rekenkamer

Een adequaat fraude- en corruptiebeleid geeft inzicht in de wijze waarop een organisatie risico's op fraude en corruptie identificeert en daar vervolgens mee omgaat. De organisatie kan besluiten om risico's te vermijden, verminderen of accepteren. Het doel hiervan is het voorkomen van financiële schade, reputatieschade en aantasting van het vertrouwen van de burger in de overheid. Goed beleid biedt bovendien duidelijkheid over de normen waaraan getoetst wordt. Zonder een expliciet fraude- en corruptiebeleid is het voor medewerkers onduidelijk waar de grenzen liggen en waarop gestuurd moet worden.

Fraude en corruptie maakt als onderwerp deel uit van ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek en past bij onze taak als onafhankelijk controleur die onderzoekt of de rijksoverheid publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft.

Conclusie

De minister van Defensie heeft geen specifiek fraude- en corruptiebeleid. Ook heeft de minister de specifieke risico's op fraude en corruptie niet in kaart gebracht. Zij kan daardoor niet beoordelen of deze risico's voldoende worden beheerst. De risico's op fraude en corruptie zijn toegenomen door de verhoogde defensie-uitgaven. Daarom is het cruciaal dat de minister in beeld heeft waar zij risico's loopt, hoe zij hiermee omgaat en wie wat moet doen om de risico's te beheersen.

5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

5.4.1 Sturing en beheersing materieelbeheer blijft aandachtspunt

In 2023 constateerden wij dat de sturing en beheersing van het materieelbeheer niet op orde was en benoemden wij dit als een aandachtspunt voor de minister van Defensie. Dit aandachtspunt is een van de achterliggende oorzaken van het ontstaan en het voortduren van de hiervoor beschreven onvolkomenheden in het materieelbeheer. Om deze vaak langlopende onvolkomenheden op te lossen moet de sturing en beheersing op orde zijn.

In 2023 was er niet genoeg personeel bij de staf van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) om de tekortkomingen in de bedrijfsvoering op te lossen en om interne controles op het materieelbeheer uit te voeren. Ook was er onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van de inrichting en monitoring van de bedrijfsvoering bij de Defensieonderdelen. Deze tekortkomingen waren in 2024 grotendeels nog steeds aanwezig. In 2025 zien we wel concrete stappen om de sturing en beheersing van het materieelbeheer te verbeteren, maar is de daadwerkelijke verbetering nog gering. Het blijft daarom een aandachtspunt voor de minister van Defensie.

Wat is sturing en beheersing?

Sturing omvat het proces van het bepalen van doelen en het leiden van de organisatie hiernaartoe. Om materieelbeheer effectief aan te sturen is het belangrijk om inzicht te hebben in de bijbehorende processen en in de resultaten ervan. Beheersing maakt bijvoorbeeld inzichtelijk wat de impact is van de al bekende tekortkomingen (onvolkomenheden). Goede sturing zorgt er ook voor dat nieuwe problemen, die ontstaan in de uitvoering, op tijd aan het licht komen.

Beheersing omvat het controleren en monitoren van het proces om ervoor te zorgen dat alles volgens plan verloopt. Hiervoor is voldoende én betrouwbare informatie noodzakelijk. Als deze informatie onbetrouwbaar is, loopt de minister het risico dat zij verkeerde besluiten neemt in de sturing van het materieelbeheer.

Interne controles materieelbeheer nog steeds niet uitgevoerd

De informatie, die de minister nu heeft over het materieelbeheer, is afkomstig uit zelfevaluaties door de eenheden, de zogenoemde Monitor Kwaliteit Materieelbeheer

(MKM). Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie van Defensie ook in 2025 geen interne controles heeft uitgevoerd op de betrouwbaarheid van de informatie uit deze zelfevaluaties. Daardoor is onzeker of deze informatie over het materieelbeheer bruikbaar is als sturingsinformatie. Het ministerie heeft in 2025 de opzet van de MKM gewijzigd. Bepaalde vragen zijn niet meer opgenomen, omdat ze niet aan de juiste verantwoordelijken gesteld werden. Dat zorgde ervoor dat vragen niet of niet goed beantwoord werden. De vragen in de zelfevaluatie hebben nu enkel betrekking op het materieellogistieke domein. Omdat de afstemming met de andere procesdomeinen (zoals Personeel & Gezondheidszorg en Beveiliging) nog afgerond moet worden, weet Defensie niet of er vanuit de andere domeinen interne controles plaatsvinden op deze onderwerpen. Daardoor loopt Defensie het risico dat tekortkomingen in deze domeinen nu mogelijk niet in beeld zijn.

Voor een goede bedrijfsvoering is het van belang dat regelgeving, kaders, taken en verantwoordelijkheden voor alle betrokkenen helder en actueel zijn. Dit voorkomt dat medewerkers onnodige regeldruk en administratieve lasten ervaren. Net als in de afgelopen jaren zien wij dat veel van deze interne regelgeving niet (meer) actueel is. De verdeling van verantwoordelijkheden is nog steeds niet in lijn met het besturingsmodel dat sinds 2021 van kracht is. In september 2024 heeft de secretaris-generaal de opdracht gegeven om voor 2026 de interne regelgeving te herzien. Onderdeel hiervan is het actualiseren van de regelgeving en het verminderen van de regeldruk en administratieve lasten voor medewerkers, zodat Defensie veel slagvaardiger kan opereren. Er is een programma opgestart en inmiddels zijn aanwijzingen omgezet of komen te vervallen. Hoeveel aanwijzingen precies zijn geactualiseerd of komen te vervallen kan Defensie echter niet zeggen.

De minister heeft in 2025 het beleidskader materieelbeheer vastgesteld. De publicatie volgt, zodra ook het bijbehorende inrichtingskader gereed is.

Uitwerking van de visie op interne beheersing nog in de opstartfase

In 2025 zette Defensie de eerste stappen om de tweede lijn voor interne beheersing te organiseren. Defensie heeft de visie op de interne beheersing vastgesteld. Het is de bedoeling dat er een afdeling interne beheersing wordt opgericht. Om dit te realiseren is Defensie van plan om in 2026 een kwartiermaker aan te stellen. Deze kwartiermaker moet een jaar later, in 2027, met een advies komen over de inrichting en positionering van de afdeling interne beheersing binnen Defensie.

Start gemaakt met risicoanalyse materieelbeheer

In 2025 heeft het ministerie van Defensie voor het eerst sinds 2021 de risicoanalyse materieelbeheer opnieuw uitgevoerd. Deze risicoanalyse bevindt zich echter nog in de afrondende fase. De minister had hierdoor jarenlang geen zicht op de actuele risico's en wist niet welke interne regelgeving aangepast moesten worden.

Relatie met onvolkomenheden in het materieelbeheer

Onderdeel van de versterking van de sturing en beheersing op het materieelbeheer vanuit de Defensiestaf is ook de oprichting van de afdeling Aanpak onvolkomenheden. Die afdeling werkt onder aansturing van het afdelingshoofd en de projectleiders per onvolkomenheid aan het oplossen ervan. Wij zien dat daarmee vanuit de Defensiestaf meer wordt gestuurd op het oplossen van de onvolkomenheden. Bij de onvolkomenheden inkoop, beveiliging militaire objecten, cryptobeheer, inventarisatieproces en munitiebeheer zien wij dan ook positieve ontwikkelingen.

Conclusie en aanbevelingen

De minister van Defensie heeft in 2025 stappen gezet om de sturing en beheersing van het materieelbeheer te verbeteren, maar de daadwerkelijke verbetering is nog onvoldoende. De tekortkomingen in de sturing bij Defensie zorgen ervoor dat problemen in het materieelbeheer niet worden opgelost. De tekortkomingen in de beheersing zorgen ervoor dat de organisatie niet op tijd signaleert wat er niet goed gaat in het materieelbeheer. Daardoor kan de minister pas laat bijsturen en dit gaat ten koste van de effectiviteit en slagvaardigheid van de krijgsmacht.

Ruim 5 jaar na implementatie van het nieuwe besturingsmodel is veel regelgeving nog niet geactualiseerd. Na 4 jaar, in 2025, is de visie op interne beheersing vastgesteld door de minister van Defensie. De risicoanalyse materieelbeheer is echter nog onder handen. Omdat veel van de ondernomen acties nog niet afgerond zijn, achten wij de in 2025 doorgevoerde verbeteringen onvoldoende om de sturing en beheersing duurzaam op orde te brengen.

Wij bevelen de minister daarom aan om in 2026 de risicoanalyse materieelbeheer snel af te ronden en de hierop aangepaste interne regelgeving te implementeren. Daarnaast bevelen wij de minister aan om de herinrichting van de interne controle in 2026 te versnellen.

5.4.2 Defensie wil sneller drones inkopen

De opkomst van drones heeft grote invloed op moderne oorlogsvoering. De ervaringen uit de oorlog in Oekraïne laten zien hoe belangrijk de drone is geworden als wapen. De technologische ontwikkelingen gaan razendsnel. Er worden steeds meer nieuwe toepassingen ontwikkeld voor het gebruik van drones in de lucht, op land en op en onder water.

De verslechterde veiligheidssituatie stelt de minister van Defensie voor een enorme opgave. In het inkoopkader Hoofdtak 1 stelt Defensie dat Nederland zich erop moet voorbereiden om binnen 5 jaar gereed te zijn voor betrokkenheid bij een gewapend conflict. Om de krijgsmacht voor die opgave gereed te krijgen, moet onder meer veel defensiematerieel worden aangekocht. Daarom versnelt de minister het inkoopproces van materieel, zoals zij ook in haar jaarverslag schrijft (Defensie, 2026b). Het inzetten van onbemenste (wapen)systemen ziet de minister als een belangrijke capaciteit. De minister geeft aan dat het niet kan achterblijven bij de ontwikkelingen in het gebruik van onbemenste systemen, zoals de oorlog in Oekraïne duidelijk maakt. Het gaat dan om het gebruik van drones voor verkenning, verdediging, logistieke ondersteuning en gevechtsoperaties.

Defensie wil sneller drones inkopen

We hebben er begrip voor dat de minister de inkoopprocessen wil versnellen. De geopolitieke ontwikkelingen dwingen de organisatie immers snel operationeel gereed te zijn. Sneller inkopen moet echter wel gebeuren volgens de regels. Wet- en regelgeving bieden daar ook ruimte voor. Zo kan onder bepaalde omstandigheden bijvoorbeeld direct een order bij een bedrijf geplaatst worden, zonder dat er moet worden aanbesteed. Door deze regels koopt de overheid integer in en krijgt zij het beste product voor een zo goed mogelijke prijs. Als Algemene Rekenkamer zien wij hierop toe. Wij hebben daarom niet alleen onderzocht of Defensie sneller inkoop, maar ook of de versnelde inkoop van drones binnen de wettelijke kaders voor aanbesteden en inkopen blijft. Hieronder geven wij in figuur 17 de stappen die het ministerie normaal gesproken doorloopt in een inkoopproces.

Figuur 17 *Stappen in het inkoopproces*

Het inkoopproces van Defensie heeft verschillende stappen



Bij het versneld inkopen van drones heeft het ministerie 2 primaire verwervingsstrategieën. Deze leiden er allebei toe dat het ministerie een opdracht direct aan een partij kan gunnen. In theorie leidt dit tot een kortere procedure en dus snellere levering (zie figuur 18).

Figuur 18 *Verwervingsstrategieën versnelde inkoop drones door directe gunning*

Meest gebruikte juridische routes bij versnelde inkoop van drones



Lukt het de minister om daarmee inderdaad sneller drones in te kopen? Bij de eerste verwervingsstrategie maakt het ministerie gebruik van uitzonderingsbepalingen op basis van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied (ADV). De minister doet een beroep op de mogelijkheid tot directe gunning van opdrachten, omdat er

sprake is van een crisissituatie. Omdat het ministerie zich voorbereidt op een oorlogssituatie, is het zogenoemde inkoopkader Hoofdtak 1 opgesteld. Daarmee zoekt de minister de maximale ruimte op in de uitzonderingsbepalingen van de ADV. Dit inkoopkader is een interne richtlijn die het begrip 'crisissituatie' nader omschrijft. De ADV geldt voor militaire en veiligheidsopdrachten, maar het inkoopkader Hoofdtak 1 geldt ook voor de aankoop van civiele goederen onder de (reguliere) aanbestedingswet. De juridische onderbouwing van dit inkoopkader voldoet niet aan de huidige wet- en regelgeving (zie § 6.3.2).

Bij de tweede verwervingsstrategie maakt Defensie gebruik van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Hiermee kan het ministerie bij de aankoop van *militaire* goederen maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen.

Naast het gebruiken van uitzonderingen in de aanbestedingsregelgeving, kan ook een raamovereenkomst mogelijkheden bieden om versneld in te kopen. Als een raamcontract eenmaal is aanbesteed en is afgesloten met een of meer leveranciers, is het voordeel dat er snel opdrachten aan een leverancier gegund kunnen worden met wie al afspraken zijn gemaakt over zaken zoals prijs en levertijd. Nadeel is dat het ministerie dan is gebonden aan de leveranciers die aan de raamovereenkomst deelnemen. Bij een sterk in ontwikkeling zijnd product als drones is het een nadeel wanneer de leverancier niet meteen de allernieuwste innovaties kan leveren.

De minister had in de vorm van de zogenoemde dronecatalogus van 2020-2025 een raamovereenkomst om drones aan te kopen. Daarmee heeft het ministerie de voor- en nadelen ervaren. Bij de dronecatalogus gaat het vooral om kleine droneprojecten bij kleinere eenheden. Dit heeft geleid tot fragmentatie van kennis in de defensieorganisatie. Opvallend is dat er bij de dronecatalogus geen goede afspraken zijn gemaakt voor het onderhoud van de aangekochte drones.

Het ministerie grijpt niet alleen juridische mogelijkheden aan om het aanbestedingsproces te verkorten. Centrale inkoopafdelingen binnen het ministerie zien ook mogelijkheden te versnellen in de fase die daaraan voorafgaat: de behoeftestelling. Dit is een intern proces waarin het betreffende krijgsmachtonderdeel aangeeft welk militair effect moet worden bereikt en vervolgens formuleert welk materieel daarvoor nodig is.

Het betreffende onderdeel moet zijn behoefte duidelijk en concreet formuleren en een datum aangeven waarop het onderdeel het materieel wil kunnen gebruiken.

Een inkoper moet namelijk precies weten wat de 'interne klant' nodig heeft. Anders heeft een aanbesteding bij mogelijke leveranciers een mindere kans van slagen. Goede interne communicatie is dus noodzakelijk. Een alternatief is een behoefte te stellen voor een taak die een drone moet kunnen uitvoeren in plaats van uitgebreide technische specificaties mee te geven aan de inkoper. Verschillende betrokken Defensieonderdelen, zoals krijgsmachtonderdelen, en inkooporganisatie Commando Materieel en IT (COMMIT) bespreken met elkaar mogelijke knelpunten en voorwaarden voor een geslaagde verwerving.

Onduidelijk of Defensie in 2025 sneller heeft kunnen inkopen

De minister streeft ernaar om significante tijdswinst in elk verwervingsproces te boeken. Wij verwachten dan ook dat de minister inzicht heeft in lopende inkoopprojecten. Niet alleen om te monitoren of de beoogde tijdswinst bij de inkoop van drones wordt geboekt en indien nodig bij te kunnen sturen, maar ook om in de hele inkooporganisatie te kunnen profiteren van opgedane ervaringen. Verder komt beter zicht ten goede aan de controleerbaarheid van de uitgaven. Hierdoor kan de minister van Defensie zich tegenover het parlement beter verantwoorden over gedane uitgaven.

Uit ons onderzoek blijkt dat er in 2025 geen breed overzicht is van drones die worden ingekocht. Defensie weet op centraal niveau niet welke typen drones werden verworven, welke daarvan via een versnelde procedure worden ingekocht en wat de stand van zaken is van trajecten. Wat hierin meespeelt is dat niet alle drones worden ingekocht via COMMIT. Zo kopen krijgsmachtonderdelen op eigen initiatief kleine hoeveelheden drones in die snel inzetbaar zijn. Ook kunnen Defensieonderdelen bij wijze van experiment kleine aantallen van een nieuw dronetype kopen om te bezien of ze kunnen bijdragen aan de operationele inzet. Dit soort aankopen verloopt via de eigen inkoopafdelingen van krijgsmachtsonderdelen. De Defensiestaf bemoeit zich daar niet mee en heeft er ook geen zicht op.

Op verzoek van de Algemene Rekenkamer is binnen het ministerie door COMMIT bij de verschillende krijgsmachtsonderdelen informatie opgehaald en is handmatig een overzicht samengesteld met lopende projecten. Dit had de nodige voeten in de aarde, maar uiteindelijk konden wij op basis van informatie van COMMIT een overzicht van projecten van COMMIT samenstellen.

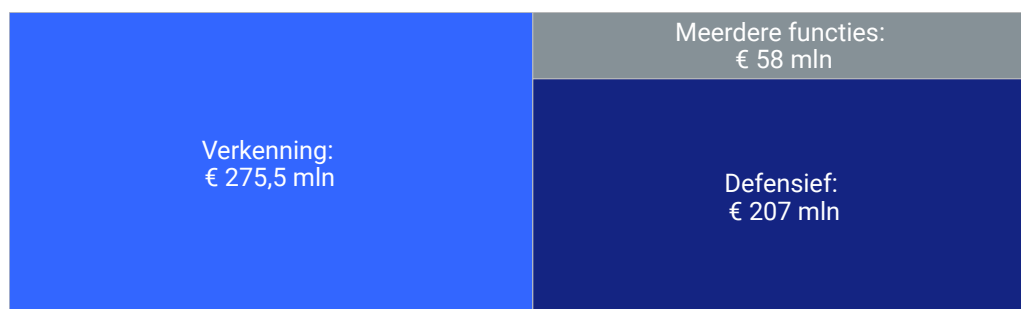
Hieruit blijkt dat het overzicht totaal 38 droneprojecten bevat, waarin Defensie drones aanschaft. Het gaat om projecten van in totaal ruim € 540,5 miljoen.

- Daarvan zijn 15 projecten in 2025 in gang gezet.
- 23 projecten starten in 2026, waarbij het onduidelijk is of de behoefte al in 2025 is gesteld.
- 15 van de 38 zijn versnelde projecten waarbij sprake is van directe gunning.
- Het overzicht meldt niet wat per project de stand van zaken is en of de geplande leverdata worden gehaald.

Bijna de helft van dit bedrag van € 540,5 miljoen wordt uitgegeven aan verkenningsdrones. Zie onderstaande figuur 19 voor de verdeling van bedragen per type drone.

Figuur 19 Verdeling aankoopbedragen per type drone

De meeste in 2025 bestelde drones zijn voor verkenning



Defensie heeft geen breed inzicht in de hoeveelheid en typen drones die worden ingekocht. Uit ons onderzoek blijkt ook dat Defensie individuele inkoopprocessen niet evalueert. Defensie kan dus niet op basis van een terugblik op praktijksituaties vaststellen of de inkoop van drones sneller gaat. We zien dat er geen systematische en structurele evaluatie is ingericht om terug te kijken op versnelde inkoopprocessen. Defensie kan hierdoor positieve en negatieve lessen niet trekken en niet voldoende verspreiden in de organisatie, noch het beleid of geformuleerde doelen bijstellen.

In algemene zin is het zo dat Defensie materieelprojecten sporadisch evalueert. In principe hoeft Defensie alleen een evaluatie uit te voeren met rapportage aan de Tweede Kamer wanneer een materieelproject valt onder de Regeling Grote Projecten (RGP). Gezien het ontbreken van overzicht en het niet evalueren van versnelde inkoopprocessen van drones, is niet te zeggen of Defensie in 2025 de gewenste versnelling heeft bereikt.

Defensie werkt aan opbouw netwerk drone-leveranciers

Momenteel is de minister van Defensie, in samenwerking met de minister van EZK bezig met het uitrollen van de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029. Deze strategie is gericht op industrie en innovatie om de krijgsmacht te versterken en komt voort uit het toegenomen dreigingsniveau. Industriepolitiek voor het ontwikkelen en produceren van drones maakt onderdeel uit van de strategie.

De stap die nu wordt gezet is het opzetten van een ecosysteem, dat een netwerk is van samenwerkende bedrijven en kennisinstellingen. Deze bedrijven en instellingen werken samen als leveranciers van drones en toeleveranciers van onderdelen met als doel sneller te kunnen leveren en tegelijkertijd de doorontwikkeling van technologie achter drones te realiseren. Het ministerie van Defensie legt momenteel contacten met bedrijven die mee willen doen in het ecosysteem. Ook ondersteunt Defensie bij het zoeken van geschikte bedrijfsruimten, waarin meteen geproduceerd kan worden. We zien dat het inrichten van een ecosysteem tijd kost. Het vinden van geschikte bedrijfsruimtes en het selecteren en bij elkaar brengen van bedrijven die excelleren in de productie van bepaalde onderdelen van drones, vergt zorgvuldige onderhandelingen en tijd.

Casus V-BAT laat zien dat inkoop niet veel sneller gaat

Defensie noemt de aanschaf van de drone V-BAT als voorbeeld van een versneld inkooptraject. De V-BAT is een drone voor het verzamelen van informatie en het uitvoeren van beveiligingstaken op zee. Defensie heeft deze gekocht, omdat de aanschaf van een andere drone vertraging had opgelopen. Die kon niet vóór 2026 worden geleverd. En Defensie wilde uiterlijk 1 januari 2026 beschikken over een drone die zij kan inzetten voor deze NAVO-taken in 2026. De leverancier van de V-BAT was de enige die een direct leverbaar systeem beschikbaar had dat voldeed aan alle gestelde eisen. Daarom is de verwerving van de V-BAT direct gegund onder toepassing van het inkoopkader Hoofdtak 1.

Wij hebben hieronder in figuur 20 de doorlooptijd van de verschillende stappen van het inkoopproces in beeld gebracht.

Figuur 20 Doorlooptijd en stappen bij de aanschaf van de V-BAT

Het proces van aanschaf van onbemand luchtvaartuig V-BAT duurde 13 maanden

Single source aanbesteding: één aanbieder, met een verkort en aangepast proces



De verwerving van de V-BAT heeft ongeveer 6 maanden geduurd. De eerste 3 V-BAT's van de in totaal 12 bestelde werden in juni 2025 geleverd. De eerste 3 exemplaren waren ten behoeve van opleiding en training. De overige 9 zijn geleverd in het eerste kwartaal van 2026. De vergunningen om met de V-BAT's te mogen vliegen waren ten tijde van ons onderzoek nog in aanvraag. Het gevolg is dat Defensie nog niet volledig, maar gedeeltelijk met de V-BAT mag opereren van de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA).

We kunnen niet zeggen of de inkoop van de V-BAT daadwerkelijk versneld heeft plaatsgevonden. Defensie hanteert namelijk geen standaardtermijnen voor inkoopprocessen. Op basis van de toegepaste wettelijke uitzonderingsbepaling is de minimale doorlooptijd van de gevolgde verkorte aanbestedingsprocedure 5 weken. In de praktijk heeft Defensie de aanbestedingsfase in 7 weken afgerond. Wel lijkt een inkooptraject van 6 maanden tamelijk lang. Defensie heeft het inkoopproces van de V-BAT niet geëvalueerd. Het is daardoor de vraag of de ervaringen met versnelde inkoop bij de V-BAT zijn toe te passen op de inkoop van andere drones.

Wij hebben niet alleen gekeken of de aanschaf van de V-BAT sneller ging. We hebben ook getoetst op rechtmatigheid. Bij de aanschaf heeft Defensie het inkoopkader Hoofdtak 1 toegepast. De verkorte procedure volgens de ADV is niet toegepast. Wij oordelen dat in het geval van de V-BAT Defensie onvoldoende heeft onderbouwd waarom de verkorte procedure volgens de ADV niet toereikend zou zijn geweest en er daarom moest worden overgegaan tot directe gunning.

Conclusie en aanbevelingen

We zien dat Defensie diverse mogelijkheden inzet om drones snel in te kopen. De uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingswetgeving om verkorte procedures te kunnen hanteren, bieden hiervoor ruimte mits ze op de juiste wijze worden toegepast. Bij de casus V-BAT was er geen juiste toepassing, omdat wij onvoldoende gedegen informatie hebben ontvangen waaruit blijkt waarom de verkorte procedure volgens de ADV niet toereikend zou zijn geweest. Hiermee is de aangegane verplichting onrechtmatig. Daarnaast kan Defensie het inkooptraject van drones verkorten door sneller tot een behoeftestelling te komen.

Of de minister drones daadwerkelijk sneller heeft kunnen inkopen dan gebruikelijk, kunnen we niet vaststellen. De minister heeft geen overzicht van de droneprojecten en de bereikte versnellingen. Verder blijkt dat het tijd kost om ecosystemen van bedrijven voor de productie van drones op te bouwen. Daarin tijd investeren is een strategische keuze van de minister van Defensie.

Wij bevelen de minister van Defensie aan om meer zicht te krijgen op de verwerving van drones en lessen uit inkoopprocessen te verzamelen en te benutten. Ook bevelen we de minister aan te zorgen dat de versnelde inkoop van drones past binnen de wettelijke kaders.

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

5.5.1 Ministerie van Defensie

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Over de onvolkomenheid inkoopbeheer rapporteert de minister dat in 2025 de monitor van de *key controls* inkoopbeheer is geïmplementeerd. Volgens de minister geeft deze monitor over het gehele verslagjaar een defensiebreed beeld van de werking van de individuele *key controls* en het inkoopbeheer. Hiermee is het inkoopbeheer naar het oordeel van de minister op orde. Dit is echter niet in overeenstemming met de bevindingen uit ons onderzoek naar het inkoopbeheer die wij in § 5.3.1 rapporteren. Wij concluderen dat ten tijde van ons onderzoek de monitor nog niet was afgerond. Daarnaast constateren wij dat de opzet van de monitor niet voor alle *key controls* toereikend is en dat de monitor onvoldoende inzicht biedt in de werking van deze *key controls*.

- De Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) is een instrument van zelftoetsing, waarbij eenheden vragenlijsten moeten invullen over de kwaliteit van het beheer voor alle materieelsoorten en opslagvormen in het materieellogistieke domein. De minister rapporteert in 2025 dat de MKM is uitgevoerd en dat van de 44 eenheden defensiebreed 39 eenheden aan de gestelde normen voor het materieelbeheer hebben voldaan. Wij hebben de informatie over het materieelbeheer onderzocht en constateerden dat MKM-antwoorden niet voldoende betrouwbaar zijn voor goed inzicht in het materieellogistiek beheer. Wij kunnen daarom niet vaststellen dat de informatie over de materiële bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsparagraaf betrouwbaar tot stand is gekomen.

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

5.5.2 Defensiematerieelbegrotingsfonds

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie op de volgende onderdelen in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie:

- Uit ons onderzoek blijken andere fouten en onzekerheden dan waarover de minister van Defensie rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Wij constateren aanvullende fouten en onzekerheden van € 4,0 miljard ten opzichte van het door de minister verantwoorde bedrag van € 293,8 miljoen. Zie § 6.3 voor een nadere toelichting.

6.

Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

- Kloppen de cijfers en is het jaarverslag goed opgebouwd (betrouwbaar en ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels besteed (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de agentschappen;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie van Defensie (zie § 6.2). Daarna gaan we in op deze oordelen bij het jaarverslag van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (zie § 6.3).

6.1 € 3,6 miljard aan onzekerheden door onvoldoende onderbouwing bij uitzonderingsbepalingen

Om de weerbaarheid te vergroten en om zich voor te bereiden op een gewapend conflict, werkt de minister van Defensie versneld aan het gereedstellen van de krijgsmacht. De afgelopen kabinetten hebben daarom de defensie-uitgaven fors verhoogd. De komende jaren zullen de uitgaven verder stijgen vanwege de verhoogde NAVO-norm. De minister van Defensie koopt mede hierom meer en sneller materieel, voorraden en dienstverlening in. De aangegane verplichtingen in het DMF zijn hierdoor toegenomen van € 17,8 miljard in 2024 tot € 19,2 miljard in 2025.

Om de versnelling te maken doet de minister van Defensie steeds vaker een beroep op de beschikbare uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingsregelgeving, zo schrijft de minister in haar jaarverslag. Deze uitzonderingsprocedures bieden Defensie de mogelijkheid om af te zien van het stellen van concurrentie. In plaats daarvan kunnen opdrachten direct gegund worden. Om gebruik te mogen maken van uitzonderingsbepalingen, moet per inkoop echter wel vooraf schriftelijk worden onderbouwd waarom aan de voorwaarden van de uitzonderingsbepalingen wordt voldaan.

Wij stellen vast dat de toepassing van de uitzonderingsprocedures slechts in enkele gevallen voldoende is onderbouwd. Indien dit niet voldoende wordt onderbouwd bestaat het risico dat er onterecht een beroep op uitzonderingsprocedures is gedaan en er ten onrechte geen concurrentie is gesteld. Hierdoor kunnen potentiële leveranciers zijn benadeeld. Ook kan dit 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 § 5.3.8). Ook 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.

Omdat de toepassing van de uitzonderingsprocedures niet altijd voldoende wordt onderbouwd, kunnen wij achteraf niet vaststellen of de gekozen procedure en daarmee de inkoop rechtmatig waren. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden in de controle. We constateren bij het DMF (begrotingshoofdstuk K) in totaal € 4,3 miljard aan fouten en onzekerheden in de aangegeven verplichtingen. Hiervan is € 3,6 miljard het gevolg van onvoldoende toelichting op het gebruik van uitzonderingsprocedures.

6.2 Ministerie van Defensie

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Defensie.

Negatieve oordelen bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten en 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de uitgaven en ontvangsten.

Voor artikel 1 is ons oordeel negatief.

Bij de controle van de uitgaven en de ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 21 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Defensie

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 25.211,7	Volgens de regels:	✓	
Alle 10 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 16.172,3	Volgens de regels:	✗	€ 555,8
Artikel 1 Inzet		Volgens de regels:	✗	€ 447,1
De andere 9 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 1.755,9	Volgens de regels:	✓	
Agentschappen		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 111,6	Volgens de regels:	✓	
Saldibalans		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 23.836,6	Volgens de regels:	✓	

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.2.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de uitgaven hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden op artikel 1 Inzet de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Ontbrekende onderbouwing bij voorwaarden voorschot leidt tot onzekere uitgaven

Op 2 december 2025 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin zij het kabinet verzoekt om het budget voor de militaire steun aan Oekraïne aan te vullen met € 2,0 miljard, zodat het budget in het eerste kwartaal van 2026 beschikbaar kan worden gesteld aan Oekraïne (Tweede Kamer, 2025). Om invulling te geven aan deze motie stelde de minister van Defensie eerder in 2025 een aanvullend budget van € 700 miljoen beschikbaar voor een spoedige levering (begin 2026) van kritiek materiaal dat Oekraïne het meest dringend nodig heeft, zoals drones en munitie.

Bij het aanschaffen van goederen is het niet gebruikelijk om voor levering al het hele bedrag te betalen. Volgens de minister was dat voor deze levering wel nodig en was

het risico beperkt, omdat Defensie al met verschillende leveranciers samenwerkte. De minister van Defensie moest, voor het vooraf betalen van deze voorschotten, goedkeuring vragen aan de minister van Financiën. De minister van Financiën verleende hiervoor schriftelijke toestemming. Beide ministers hebben echter onvoldoende onderbouwd waarom hogere bevoorschotting (100%) dan gebruikelijk (25% tot 70%) noodzakelijk en in het belang van de Staat was. Daarom merken wij het deel van het voorschot dat uitgaat boven het gebruikelijke percentage van bevoorschotting als onzeker aan. Dit bedraagt in totaal € 304,2 miljoen.

Hoger dan noodzakelijke bevoorschotting aan de NAVO onrechtmatig

In 2025 heeft Nederland € 750,0 miljoen bijgedragen aan een Amerikaans initiatief om militair materieel, zoals luchtafweersystemen en gevechtsvoertuigen dat Oekraïne dringend nodig heeft, uit Amerikaanse voorraden op korte termijn beschikbaar te stellen (Prioritized Ukraine Requirements List, afgekort PURL). De betalingen verlopen vanuit Nederland via de NAVO naar de Verenigde Staten.

De minister geeft in het jaarverslag aan dat – van de Nederlandse bijdrage – eind 2025 nog een bedrag van \$ 106,8 miljoen op de rekening van de NAVO stond. Dit was onder andere het gevolg van valutaverschillen. Deze middelen worden in 2026 gebruikt voor de Nederlandse bijdrage aan een volgend PURL-pakket. Een deel van het voorschot dat in december 2025 door Nederland is betaald (€ 91,9 miljoen) is onrechtmatig, omdat een hoger bedrag aan de NAVO is betaald dan noodzakelijk was voor de aanschaf van het PURL-steunpakket.

6.3 Defensiematerieelbegrotingsfonds

6.3.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds.

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen en 5 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de verplichtingen.

Voor de artikelen 1, 2, 3, 4 en 6 is ons oordeel negatief.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 22 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF)

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 19.201,8	Volgens de regels:		€ 4.314,6
Artikel 1 Defensiebreed materieel		Volgens de regels:		€ 362,6
Artikel 2 Maritiem materieel		Volgens de regels:		€ 1.560,3
Artikel 3 Land materieel		Volgens de regels:		€ 1.631,2
Artikel 4 Lucht materieel		Volgens de regels:		€ 126,7
Artikel 6 IT		Volgens de regels:		€ 624,8
De andere 2 artikelen		Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 10.382,0	Volgens de regels:		
Alle 7 artikelen		Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 693,4	Volgens de regels:		
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 41.883,8	Volgens de regels:		

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.3.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Ontoereikende motivatie uitzonderingsbepalingen leidt tot de onzekerheid in de verplichtingen

Het uitgangspunt van de aanbestedingswetgeving is dat er concurrentie wordt gesteld. Deze wetgeving beoogt dat de overheid eerlijk, transparant en doelmatig inkoop, met gelijke kansen voor alle ondernemers. Hiervan kan worden afgezien door uitzonderingsbepalingen toe te passen. Een voorbeeld van een uitzonderingsbepaling is: opdrachten die om technische redenen alleen aan een bepaalde leverancier kunnen worden gegund.

Een ander voorbeeld is: opdrachten waarvoor in het geval van een crisis de verkorte procedures in de aanbestedingswet ontoereikend zijn.

Als gebruik wordt gemaakt van uitzonderingsbepalingen, dan dient onderbouwd te worden waarom wordt voldaan aan de voorwaarden van de toegepaste uitzonderingsbepaling. Daarbij behoort ook gemotiveerd te worden waarom de aanschaf niet met minder ingrijpende maatregelen kon worden gedaan. Bij de onvolkomenheid inkoopbeheer (zie § 5.3.1) richt ons onderzoek zich op het inrichten van de monitoring van het gehele inkoopproces. Wij verwachten dat de interne controle door de eerstelijnsdeskundige toeziet op de motivatie en onderbouwing van uitzonderingsbepalingen. Dit gezien de specifieke voorwaarden voor het toepassen van deze bepalingen.

Wij hebben onvoldoende motivatie en onderbouwing aangetroffen voor de noodzakelijke toepassing van een uitzonderingsbepaling op de aanbestedingswetgeving. Het gaat bijvoorbeeld om een onderbouwing van de urgentie, technische noodzakelijkheid om met 1 leverancier zaken te doen of noodzaak tot geheimhouding. Ook moet uitgelegd worden waarom de uitzonderingsprocedure als enige geschikt is. Het gevolg hiervan is dat achteraf niet kan worden vastgesteld of de gekozen procedure en de inkoop rechtmatig zijn. Daardoor constateren wij voor een bedrag van € 3,6 miljard aan onzekerheden in aangegane verplichtingen. We verwijzen naar bijlage 1 waar het bedrag aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

Toepassing van het eigen inkoopkader leidt tot onzekerheid in verplichtingen

Voor alle inkopen die direct verband houden met het gereedstellen voor hoofdtak 1 heeft Defensie een eigen inkoopkader opgesteld: het inkoopkader Hoofdtak 1. In dit inkoopkader zoekt Defensie de maximale ruimte op in de uitzonderingsbepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 (AW) en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied (ADV) door zich te beroepen op een crisissituatie. Dit inkoopkader heeft als doel om het inkoopproces te versnellen, door opdrachten direct te gunnen. Inkoopers bij Defensie hoeven bij inkopen onder dit inkoopkader vooraf slechts een korte toelichting op te stellen. Een onderbouwing wordt alleen achteraf opgesteld als controlerende instanties (zoals de Algemene Rekenkamer) daarom vragen. Dit is niet in overeenstemming met de aanbestedingsregelgeving.

In het wetsvoorstel Wet op de defensiegereedheid (Wodg) beoogt Defensie onder andere een grondslag te creëren voor het inkoopkader Hoofdtak 1. Hoewel de Wodg niet van kracht is, heeft Defensie het inkoopkader wel al in gebruik genomen. In het advies van de Raad van State (RvS) bij het wetsvoorstel Wodg geeft de RvS aan dat een crisissituatie sterke gelijkenissen vertoont met de buitengewone

omstandigheden om het staatsnoodrecht mogelijk te maken (Raad van State, 2026). Defensie heeft vooralsnog geen gebruik gemaakt van staatsnoodrecht. In de informatievoorziening aan het parlement benadrukt de minister van Defensie dat de situatie mede verslechterd is door de oorlog in Oekraïne en de hybride dreiging. De minister neemt geen duidelijk standpunt in over de dreiging en spreekt niet expliciet van een crisis of directe oorlogsdreiging. Ook geeft de minister in de memorie van toelichting op de Wodg aan dat gereedstelling het permanente, primaire proces van Defensie is. Gereedstelling is volgens haar dan ook geen buitengewone omstandigheid.

Het inkoopkader voor Hoofdtak 1 (en NFM-kader, de voorloper van het inkoopkader Hoofdtak 1) is in 2025 circa 60 keer toegepast. De gegunde waarde van deze opdrachten betreft circa € 367,8 miljoen. Het inkoopkader Hoofdtak 1 is daarmee toegepast voor circa 3% van de totale inkopen van Defensie in 2025. Voor 2026 verwacht Defensie, op basis van de realisatie in januari en februari 2026, dat het gebruik van beide kaders de komende jaren toeneemt.

Voor een zorgvuldige en controleerbare besteding van publiek geld is het vereist dat de onderbouwing van de toegepaste uitzonderingsbepalingen toereikend wordt gemotiveerd en transparant wordt vastgelegd. Er moet bijvoorbeeld aangetoond worden dat de aanbesteding niet via de reguliere of verkorte procedures plaats kan vinden. In afwijking van de reguliere interne procedure van Defensie wordt bij inkopen onder het inkoopkader Hoofdtak 1 geen juridisch expert ingeschakeld. Hierdoor loopt Defensie het risico dat het inkoopkader onvoldoende wordt onderbouwd en/of onjuist wordt toegepast. Omdat Defensie onvoldoende heeft gemotiveerd en onderbouwd dat de toepassing van de uitzonderingsbepalingen aan de gestelde voorwaarden voldeed, merken wij de inkopen onder het NFM-kader en het inkoopkader Hoofdtak 1 aan als onzeker. Voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) voor een bedrag van € 350,1 miljoen en bij het ministerie van Defensie (X) voor € 17,7 miljoen. Bij het ministerie van Defensie (X) heeft dit niet geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrens.

Versnelde inkoop van bestrijding van drones vond plaats voor instemming

Eerste Kamer

Vanwege de dreiging van drones boven Nederlands grondgebied heeft de minister van Defensie op 19 november 2025 een aanvullende begroting ingediend om het budget voor de bestrijding van drones te verhogen (Defensie, 2025d). De minister heeft hiervoor geen beroep gedaan op Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) artikel 2.27 lid 2 maar heeft wel verzocht om snelle behandeling in het parlement. De minister

heeft het contract getekend, nadat de Tweede Kamer heeft ingestemd met de aanvullende begroting. De minister heeft niet gewacht op de goedkeuring door de Eerste Kamer. Daarmee is het budgetrecht van de Eerste Kamer geschonden. Wij merken het bedrag € 67,2 miljoen daarom aan als een comptabele onrechtmatigheid.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 23 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Defensie

De minister schrijft “De huidige geopolitieke situatie vraagt om een Krijgsmacht die geloofwaardig kan afschrikken en, als het moet, kan vechten en volhouden. Defensie moet daarom zo snel mogelijk het militair vermogen versterken.

Vanzelfsprekend blijft Defensie ook onder deze omstandigheden toezien op de doelmatige, rechtmatige en navolgbare besteding van overheidsmiddelen. Het percentage gebruik van uitzonderingsbepalingen is gelijk gebleven ten opzichte van voorgaande jaren, al is het absolute bedrag door het hogere budget wel toegenomen. Defensie beargumenteert naar onze overtuiging zorgvuldig en uitgebreid het rechtmatige gebruik van uitzonderingsbepalingen.

Inkoopbeheer

Wat betreft het inkoopbeheer ben ik van mening dat de key controls bij Defensie goed functioneren en dat daarmee is voldaan aan de bevindingen van de onvolkomenheid in het Jaarverslag 2016. De opmerkingen van uw Rekenkamer over het inkoopbeheer richten zich nu vooral op de inrichting van interne monitoring van de key controls, een aanvullend element dat met het VO 2021 is geïntroduceerd en waarvan het beoordelingskader voor het eerst bij het VO 2025 aan Defensie kenbaar is gemaakt. Ik ga graag met u in gesprek over de monitor inkoopbeheer om uw aanbevelingen te kunnen plaatsen binnen de reeds getroffen maatregelen.

Binnen de onvolkomenheid inkoopbeheer oordeelt uw Rekenkamer dat inkoopdossiers die gebruik maken van een uitzonderingsbepaling onvoldoende schriftelijke onderbouwing hebben. Op basis daarvan concludeert u tot onzekerheid t.a.v. de rechtmatigheid. De meningen van de ADR en uw Rekenkamer verschillen over de onderbouwing van het gebruik van uitzonderingsbepalingen. U concludeert, ondanks onze adequate aanvullende toelichting, dat het dossier onzeker blijft omdat deze onvoldoende zelfdragend is. Helaas heeft Defensie geen volledig inzicht gekregen in de onderliggende inkoopdossiers die tot dit oordeel hebben geleid. Het ontbreken van deze informatie betekent voor Defensie dat er geen verbeterperspectief kan worden geformuleerd. Wij vragen u dan ook explicieter met ons te delen welke aanvullingen u verwacht.

U concludeert een onzekerheid in de rechtmatigheid van aangegane verplichtingen tot een bedrag, op basis van extrapolatie, van € 3,6 miljard. Defensie is van mening dat dit geen comptabele of juridische onzekerheid in de rechtmatigheid betreft maar eerder een administratieve onvolledigheid. Daarnaast hebben wij geen inzicht hoe dit bedrag tot stand is gekomen. Uit uw rapport leid ik af dat u drie uitzonderingsbepalingen die Defensie heeft gebruikt als risicovol aanmerkt. Van de 36 dossiers zijn er 16 inhoudelijk onderzocht door u. In die 16 komt het gebruik van twee uitzonderingsbepalingen namelijk art 346VWEU of art.2.16 sub a slechts één keer voor en 20 dossiers zijn door u niet inhoudelijk onderzocht en niet voor hoor en wederhoor voorgelegd. Aanvullend inzicht zou ons helpen om aanknopingspunten voor verbetering te vinden.

Daarnaast blijft in onze visie de grondslag voor het inkoopkader Hoofdtak 1 de Aanbestedingswet 2012 of de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied. Met de WODG wordt geen grondslag gecreëerd voor het inkoopkader Hoofdtak 1. Aan uw Rekenkamer is toegelicht hoe het inkoopkader is opgesteld, functioneert en welke beheersmaatregelen zijn getroffen, inclusief de juridische beoordeling van de onderbouwing. Wij zien daarin geen onzekerheden.

Defensie wil de laatste inzichten in haar handelen verwerken en nodigt uw Rekenkamer uit om samen concrete aanknopingspunten te identificeren om te kunnen werken aan een zorgvuldig verbeterperspectief.

Overige onvolkomenheden

Wij zijn verheugd dat we volgens uw Rekenkamer voortgang boeken bij het oplossen van de geconstateerde onvolkomenheden.

Defensie heeft, zoals uw Rekenkamer onderschrijft, vooruitgang geboekt in het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten. In 2026 gaat Defensie verder met

het realiseren van het integrale verbeterplan en resultaten zullen beter meetbaar worden gemaakt. Uw aanbevelingen worden daarbij overgenomen.

Defensie is verheugd dat bij materieelbeheer uw Rekenkamer erkent dat wij meer sturen en daarmee positieve ontwikkelingen ziet op het oplossen van onvolkomenheden munitiebeheer, cryptobeheer en inventarisatie. Het advies om de onvolkomenheden volgens de ingezette verbeterplannen aan te blijven pakken neemt Defensie over. Ook in 2026 staat voor Defensie het sneller realiseren van de vastgoedopgave voorop, zowel vernieuwen en verduurzamen van het bestaande vastgoed als realiseren van nieuw vastgoed. De oprichting van de Commandopost Vastgoed in 2025 leidt tot fundamenteel anders samenwerken met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en de markt. Ik neem uw aanbevelingen over.

Onder de huidige omstandigheden nemen de risico's voor Defensie op het gebied van fraude en corruptie toe. Daar zijn we ons van bewust. U vraagt hier extra aandacht voor. Onze organisatie heeft de afgelopen maanden stappen gezet om meer grip te krijgen op deze risico's. Dit is opgenomen in het beleidskader integriteit dat eind april j.l. is vastgesteld. De vastgestelde doelen en de snelheid waarmee we hier uitvoering aan geven is een belangrijke stap voorwaarts en laat zien dat mijn organisatie toegewijd is aan verbetering op dit gebied."

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie staat in onrustige geopolitieke tijden voor grote uitdagingen. Het is zaak om dan parallel aan snelle groei, ook snel te leren en bij te sturen. Wij zien dat de minister het grotendeels eens is met onze conclusies en de aanbevelingen overneemt. Wij vinden het positief dat de minister direct stappen zet, zoals met het in april 2026 aangenomen beleidskader integriteit. Wij zullen dit meenemen in ons aankomende verantwoordingsonderzoek. De minister erkent echter niet al onze bevindingen.

Aanbestedingsregelgeving heeft onder andere als doel dat de overheid eerlijk en doelmatig inkoop. Wij wijzen de minister er dan ook op dat het onvoldoende toelichten en onderbouwen van uitzonderingsbepalingen bij aanbestedingen niet uitsluitend een administratieve onvolledigheid is. Belangrijke rode draad is dat Defensie gebruik maakt van uitzonderingsprocedures zonder dat aantoonbaar is voldaan aan de daaraan verbonden strenge voorwaarden van de wetgever. Het is belangrijk dat uitzonderingsbepalingen zorgvuldig worden toegepast en het gebruik ervan gemotiveerd en onderbouwd. De rechtmatigheid van deze inkopen merken wij daarom aan als onzeker.

Daarnaast wijzen wij de minister erop dat direct gunnen het risico op fraude en corruptie verhoogt. Het beleid om fraude en corruptie te voorkomen ontbreekt. De minister geeft aan dit op te pakken. Wij moedigen haar aan dit met voortvarendheid in te richten.

Sinds 2016 benadrukken wij het belang van goed inkoopbeheer. Adequate interne controle of monitoring op het inkoopproces had tekortkomingen kunnen voorkomen, zoals wij sinds 2021 in ons verantwoordingsonderzoek aangeven. In de Regeling financieel beheer en het Besluit FEZ van het Rijk is bepaald dat beheersing nodig is om te bezien of maatregelen in de praktijk doen wat ze beogen en welke risico's aandacht nodig hebben.

De minister benadrukt in haar reactie dat met de Wet op de defensiegereedheid geen grondslag wordt gecreëerd voor het inkoopkader Hoofdtak 1. De Raad van State geeft in haar advies over deze wet aan dat het niet duidelijk is wat de noodzaak is van nadere inkoopbepalingen ten opzichte van de bestaande wetgeving en de (uitzonderings)bepalingen daarin. Daar sluit de Algemene Rekenkamer zich bij aan. Wij gaan ervan uit dat de minister het inkoopkader afstemt op de bestaande wet- en regelgeving.

Meer in algemene zin herinneren wij de minister aan de waarde van een zorgvuldig, onafhankelijk oordeel dat ook toekomstbestendig is. De Algemene Rekenkamer, de onafhankelijke externe controleur van het rijk, heeft de grondwettelijke taak om te beoordelen of de overheid publiek geld, opgebracht door Nederlandse burgers en bedrijven, zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. Dit doen wij altijd, niet alleen op makkelijke momenten, maar juist ook in tijden waarin de druk toeneemt. Met de afronding van de onafhankelijke oordeelsvorming en om in het vervolg onzekerheden in de inkoop te voorkomen, herhalen wij ons aanbod om concrete verbeterperspectieven te bespreken.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Defensie en DMF 2025

Voor de controle van de verantwoording hebben we gebruikgemaakt van steekproeven. Bij toepassing van een statistische steekproef wordt de maximale fout en onzekerheid berekend. Deze is groter dan de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid. Als de maximale fout en onzekerheid de tolerantiegrens overschrijdt, baseren wij ons oordeel op de maximale fout en onzekerheid. Dat doen we ook als de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid kleiner is dan de tolerantiegrens. In onderstaande tabel is aangegeven waar de tolerantiegrens is overschreden vanwege de maximale fout en onzekerheid.

Tabel 11 Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Verplichtingen Artikel 4 Lucht materieel	126,7	146,0	251,5

De hierna volgende figuren geven cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.

- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Figuur 23 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Defensie (X)

Fouten en onzekerheden bij Defensie

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	€ 25.211,7		
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 16.172,3		
Artikel 1	€ 5.464,7		
Inzet		Bij de resterende 9 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.	
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 1.755,9		
Agentschappen			
Totaal	€ 111,6		
Saldibalans			
Totaal	€ 23.836,6		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

Figuur 24 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)

Fouten en onzekerheden bij Defensiematerieelbegrotingsfonds

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	€ 19.201,8		// -100%
Artikel 1 Defensiebreed materieel	€ 1.971,4		// -100%
Artikel 2 Maritiem materieel	€ 4.125,6		// -100%
Artikel 3 Land materieel	€ 6.045,1		// -100%
Artikel 4 Lucht materieel	€ 2.919,9		// -100%
Artikel 6 IT	€ 2.580,5		// -100%
Bij de resterende 2 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 10.382,0		// -100%
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 693,4		// -100%
Saldibalans			
Totaal	€ 41.883,8		// -100%

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

** De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek>. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren in hoofdstuk 3 *Inzicht in geld* zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Financiële informatie – Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Auditdienst Rijk (2025). *Beheersing fraude en corruptierisico's*. Onderzoeksrapport.

Algemene Rekenkamer (2024). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van DMF (K)*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Focus op schadevergoedingen voor veteranen*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025b). *De derde hoofdtaak van de krijgsmacht: ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Focus op grenscontroles*. Den Haag: eigen beheer.

Defensie (2024). *E-brief deelproject 'Groot pantserwielvoertuig Boxer'*.

Defensie (2025a). *Programma doorontwikkeling F-35*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 26 488, nr. 478.

Defensie (2025b). *Stand van zaken verbetermaatregelen schadeafhandeling veteranen*. 2024-2025, 30 139, nr. 291.

Defensie (2025c). *Antwoorden minister van Defensie op schriftelijke vragen inzake het Rapport 'De derde hoofdtaak van de krijgsmacht; Ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp'*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025. 33 763, nr. 166.

Defensie (2025d). *Incidentele suppletoire begroting inzake bestrijding van drones*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026. 36 858, nr. 1.

Defensie (2026a). *Aanpak E-fase Verwerving F-35*.

Defensie (2026b). *Jaarverslag 2025 van het ministerie van Defensie*.

Tweede Kamer (2025). *Motie van het lid Klaver C.S. over militaire steun aan Oekraïne*. Kamerstuk II 2025/26, 36045, nr. 243.

Raad van State (2026). *Advies Wet op de defensiegereedheid (W07.25.00374/II)*.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst>

Daarnaast gebruiken we in dit rapport de volgende begrippen:

agentschap

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

autorisatiebeheer

Zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen alleen toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers mogen wat doen, in welke delen van het systeem?

beleidsevaluatie

Een evaluatie naar de opzet, uitvoering en effecten van overheidsbeleid. Door middel van een beleidsevaluatie wordt beoordeeld of de gestelde doelen zijn bereikt (doeltreffendheid) en of dit efficiënt is gebeurd (doelmatigheid). Het doel is om verantwoording af te leggen en om toekomstig beleid te verbeteren.

integriteit

Het eerlijk, betrouwbaar en onomkoopbaar handelen door ambtenaren, waarbij zorgvuldig wordt omgegaan met informatie, middelen en bevoegdheden.

key control

Een beheersingsmaatregel die ministers moeten nemen om de interne bedrijfsvoering, financiële rechtmatigheid en risico's te beheersen. Aan de hand van key controls beoordelen wij de interne beheersing van een ministerie.

Key Performance Indicator

Een meetbare waarde die gebruikt wordt om prestaties te meten, beleidsdoelen te monitoren en de bedrijfsvoering te sturen. Deze indicatoren zijn vaak vastgelegd in begrotingen, jaarverslagen en dashboards.

operationele gereedheid

Geeft aan in hoeverre eenheden van de krijgsmacht klaar zijn voor de taken waarvoor zij zijn ingericht. De operationele gereedheid bestaat uit de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid en vormt een belangrijke indicator voor het functioneren en presteren van de krijgsmacht.

risicoanalyse

Een gestructureerd proces waarmee een ministerie bepaalt welke onderwerpen of uitgaven het grootste risico lopen op ondoelmatigheid, onrechtmatigheid of onzorgvuldigheid.

sturing en beheersing

Sturing omvat het proces van het bepalen van doelen en het leiden van de organisatie hier naartoe. Goede sturing zorgt ervoor dat problemen in de uitvoering tijdig aan het licht komen. Beheersing omvat het controleren en monitoren van het proces om ervoor te zorgen dat alles volgens planning verloopt.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Deze gegevens komen van de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken en open overheid: <https://open.overheid.nl/documenten/fd6eab72-c4a6-4dfe-a298-f993a7a2a734/file>
en van de website van het ministerie van Defensie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/o/oostflank-navo-gebied/militaire-steun-aan-oekraïne>
- 2 De Nederlandse berekeningswijze hanteert bbp-gegevens van het Centraal Planbureau (CPB) en de NAVO hanteert onder andere bbp-ramingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

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 13 mei 2026.

Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026