

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2014

Nr. 11

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2013

De Tweede Kamer behandelt op 12 en 14 november 2013 de begroting voor 2014 van Defensie. Op dit terrein hebben we in de afgelopen jaren een aantal onderzoeken gepubliceerd, met daarin conclusies en aanbevelingen voor een betere verantwoording en begroting van gelden en instrumenten. De begroting 2014 en andere actuele ontwikkelingen, geven ons aanleiding om in deze brief een aantal punten onder uw aandacht te brengen.

Relevante onderwerpen uit ons validatierapport

In ons onderzoek Validering nota «In het belang van Nederland»¹ wezen we op een viertal aspecten die op korte termijn reeds aan de orde zijn bij de behandeling van de begroting van Defensie in uw Kamer.

Extra exploitatiekosten overgangsjaren F-16 naar JSF

De extra exploitatiekosten voor de overgangsjaren F-16 naar JSF spelen vanaf 2019, het laatste jaar van de begrotingsperiode in de begroting 2014. Deze kosten moeten dus al zichtbaar zijn in de meerjarenramingen. Dat is echter niet het geval: de Minister van Defensie heeft hiervoor nog geen planning. De ramingen voor 2019 hebben hierdoor een beperktere houdbaarheid dan men van ramingen mag verwachten.

Inpasbaarheid kasritme

De Minister van Defensie stelt dat alle financiële gevolgen van de visie, inclusief de verdeling van de uitgaven hiervoor in de tijd (het «kasritme»), verwerkt zijn in de ontwerpbegroting 2014. Ze stelt daarbij dat wijzigingen in de financiële gevolgen, zoals opgenomen in de huidige begroting 2014,

¹ Kamerstuk 33 763, nr. 2

opgevangen kunnen worden door nieuwe afspraken met het Ministerie van Financiën te maken. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van de onbeperkte eindejaarsmarge bij het investeringsartikel en door kasschuiven toe te passen.

We merken hierover op dat de «onbeperkte» eindejaarsmarge een aantal voorwaarden en beperkingen kent:

- ze geldt slechts voor materieelinvesteringen; voor alle overige uitgaven geldt de gewone eindejaarsmarge van 1%;
- ze is begrensd tot één jaar: gedurende die tijd blijft het bedrag voor de investering beschikbaar. Duurt de vertraging langer, dan gelden de gewone begrotingsregels;
- ze mag pas worden ingezet als er elders op de begroting geen problemen meer zijn.

Niet in alle gevallen biedt de onbeperkte eindejaarsmarge dus soelaas.

Invulling ambitiedelta

In de nota «In het belang van Nederland» wordt gesproken van een «ambitiedelta». De Minister van Defensie doelt hiermee op onderdelen van de budgetten voor materiële exploitatie waarvoor de (detail-) uitwerking in maatregelen nog door de luchtmacht, marine en landmacht gemaakt moet worden. Deze maatregelen waren nog niet in de nota zichtbaar. Dit geldt ook voor de ontwerpbegroting 2014.

Spanningen in het investeringsplan

Het tot dusver interne Defensie investeringsplan (DIP) van het Ministerie van Defensie bevat de geplande investeringen voor groot materieel, infrastructuur en informatievoorziening voor het hele ministerie. Tot dusver overstegen de financiële consequenties van deze plannen de financiële mogelijkheden van het ministerie aanzienlijk. Dit wordt intern aangeduid met «spanning in het DIP». Een argument om spanning in het DIP te houden, is dat in de plannen altijd vertragingen optreden, waardoor meer uitgaven gepland moeten worden dan de kaders daadwerkelijk toelaten. In het verleden was de spanning in het DIP echter veel groter dan voor dit doel nodig. Het DIP vertoonde een grote «bult» aan plannen zonder dat duidelijk was hoe en wanneer die in de begroting zouden passen. Tussen de Ministeries van Defensie en Financiën zijn daarom in het traject naar de nota «In het belang van Nederland» afspraken gemaakt over de toe te laten omvang van de spanning in het DIP. In onze validatie van de nota concludeerden we dat voor het jaar 2013 de investeringsplannen in de nota nog niet aan deze afspraken voldeden.

Volgens het ministerie is deze te hoge spanning in het DIP voor het jaar 2013 inmiddels ruimschoots binnen de gestelde grenzen gebracht. Omdat het Defensie investeringsplan geen onderdeel uitmaakt van de begroting, is dit niet zichtbaar in de begroting 2014.

Brief Aanvulling op de nota «In het belang van Nederland»: relevantie voor ons valideringsrapport²

Op 25 oktober jl. heeft de Minister van Defensie, bij wijze van aanvulling op de nota «In het belang van Nederland», de gevolgen voor Defensie van de begrotingsafspraken 2014 geschetst (Kamerstuk 33 763, nr. 7). Tot deze gevolgen hoort het verval van de maatregel tot omvorming Leeuwarden van Main Operating Base naar een kleinere Deployable Operating Base en het toch in de vaart nemen van het Joint Support Ship (JSS). Daarnaast noemt de brief nog andere maatregelen. Tezamen hebben deze maatregelen invloed op de getallenreeksen van de nota, welke gevolgen de

² Algemene Rekenkamer, Validering nota «In het belang van Nederland», Kamerstuk 33 763, nr. 2

Minister voor de eerste vijf jaar ook toont. We merken op dat wij deze wijziging van de maatregelen in de nota en de financiële gevolgen ervan niet hebben kunnen valideren in ons valideringsrapport.

We merken verder op dat niet duidelijk is waarom voor gezamenlijk gebruik van het JSS niet eerst de onderzoeksresultaten naar internationale belangstelling worden afgewacht, maar al wordt gerekend met een positieve uitkomst. Zo bestaat het risico dat Nederland met de hogere exploitatielasten van het JSS blijft zitten, waardoor de nota «niet meer past». Ook is niet duidelijk waarom onderzoek naar internationale belangstelling voor gezamenlijk gebruik niet ingezet was vóór het aanvankelijke besluit tot niet-ingebruikname van het JSS was genomen. We wijzen voorts op de verandering ten aanzien van het derde luchtmobiele bataljon. In de nota was aangekondigd dat één van de drie bataljons van de luchtmobiele brigade nog maar beperkt met de Chinooks zal trainen (alleen de basisopleiding air assault). In plaats daarvan zou dit bataljon vanaf 2014 onder meer met Bushmaster-voertuigen worden uitgerust en dus tevens worden opgeleid voor gemotoriseerd optreden. In de aanvulling op de nota van 25 oktober stelt de Minister echter dat dit bataljon niet zal worden gemotoriseerd. Een verklaring voor deze wijziging ontbreekt.

Vastgoed van Defensie

In een brief aan de Tweede Kamer van 18 december 2012 hebben wij erop gewezen dat de Minister zich rijk rekende bij de bezuinigingen op de exploitatie van vastgoed.³ We hebben haar gewezen op het risico dat de in het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie (HVD) ingeplande bezuiniging per 2017 van jaarlijks € 61 miljoen op de exploitatie van militaire terreinen, kazernes en infrastructuur niet wordt gehaald. In haar brief van 15 mei 2013 aan uw Kamer gaf de Minister aan dat een bedrag van € 19 miljoen aan beoogde besparingen niet kon worden bereikt.⁴ In de begroting 2014 geeft de Minister in de beleidsagenda aan dat er voor vastgoed en energie extra budget nodig is, oplopend tot € 50 miljoen per jaar in 2017 en 2018. Onduidelijk is of en hoe de Minister de oorspronkelijke bezuinigingsdoelstelling denkt te gaan realiseren.

Brief «Aanvulling op de nota «In het belang van Nederland»: wijziging gevolgen voor vastgoed.

In de brief van 25 oktober j.l. geeft de Minister aan dat van de vijf belangrijkste vastgoedmaatregelen in de nota (de sluiting van Assen, Rotterdam, Texel en Nieuw Milligen en het stringenter toepassen van normen) zij de sluiting van Assen terugdraait. Aangegeven wordt dat werkgelegenheid een belangrijk argument hiervoor is. Evenals in ons valideringsrapport constateren we dat voor de plannen rond vastgoed geen «business case» is ontwikkeld die gebaseerd is op een stabiele en deugdelijke raming van de vastgoedbehoefte. Bij een dergelijke raming hoort dat ook de mogelijkheden van de reeds bestaande vastgoedvoorraad in beschouwing worden genomen. Goed inzicht in de vastgoedportfolio (gebruik, benutting, bezetting) is daarvoor een vereiste. Noch voor Assen, noch voor de andere maatregelen in de nota is dat inzicht er. We constateerden in ons rapport al dat de plannen in de nota daarmee onderbouwing missen. Voor het terugdraaien van de maatregel rond Assen geldt dat nu evenzo.

³ Kamerstuk 32 733, nr. 108.

⁴ Kamerstuk 32 733, nr. 129.

Voortgang beheer

Het Ministerie van Defensie werkt aan de oplossing van langlopende onvolkomenheden in het beheer. In haar brief van 1 november 2013 over het verbeterprogramma beheer geeft de Minister de stand van zaken weer van reeds aangekondigde maatregelen. Op basis van de informatie in deze brief is het nog niet mogelijk om aan te geven of deze maatregelen de gewenste effecten opleveren. We zullen de voortgang van de maatregelen volgen in ons verantwoordingsonderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek en ons oordeel over de verschillende onderdelen van het beheer publiceren wij op Verantwoordingsdag in mei 2014.

Tot slot

Een brief met dezelfde inhoud sturen we vandaag ter informatie naar de Minister van Defensie.

Wij zijn graag bereid om onze opmerkingen uit deze brief nader toe te lichten.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik, wnd.
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris