

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2024

36 410 K

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Defensiematerieelbegrotingsfonds voor het jaar 2024

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2023

Met deze brief geven wij u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2024 van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) (Kamerstuk 36 410 X) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (begrotingsfondshoofdstuk K) (Kamerstuk 36 410 K).

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording over resultaten van beleid. Goed begroten houdt in dat er genoeg geld, tijd en mensen zijn om te bereiken wat je vooraf van plan bent, voor de uitvoering. Dat betekent onder meer realistisch ramen voor de begroting. We zien meer in algemene zin in ons onderzoek regelmatig hoge ambities en weinig realistische doelen. Daarnaast constateren we soms ook dat niet transparant wordt gemaakt of doelen bereikt zijn.

De ontwerpbegroting van het Ministerie van Defensie omvat € 21.298 miljoen aan uitgaven, € 20.260 miljoen aan verplichtingen en € 228 miljoen aan ontvangsten. Van de uitgaven vloeit € 10.592 miljoen door naar het Defensiematerieelbegrotingsfonds (begrotingshoofdstuk K). De omvang van de begrote uitgaven neemt daarmee in 2024 ten opzichte van de ontwerpbegroting van 2023 toe met respectievelijk 42% voor het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) en 62% voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds (begrotingshoofdstuk K).

In deze brief gaan wij nader in op (1) de investeringen in de krijgsmacht en (2) de introductie van de kritische prestatie indicatoren (KPI's). Tot slot refereren wij aan de factsheet Brede Welvaart en onze voortgangsmeter.

Investeringen in de krijgsmacht

Het Ministerie van Defensie kan in 2024 rekenen op extra investeringen in de krijgsmacht, mede tegen de achtergrond van afspraken in NAVO-verband en in het licht van de veiligheidssituatie in Europa door de

oorlog in Oekraïne. In onze brief bij de ontwerpbegroting van 2023 wezen wij u op een drietal aandachtspunten ten aanzien van investeringen.¹ Deze blijven ook in het komend jaar van belang.

- Zorg dat de randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld een goed functionerend Commit (Commando Materieel en IT) en adequate Defensie Materieel Proces (DMP), voor investeringen op orde zijn;
- Definieer materieelbehoefte vanuit de taken van de krijgsmacht;
- Benadruk het belang van adequate informatievoorziening door de Minister aan het parlement.

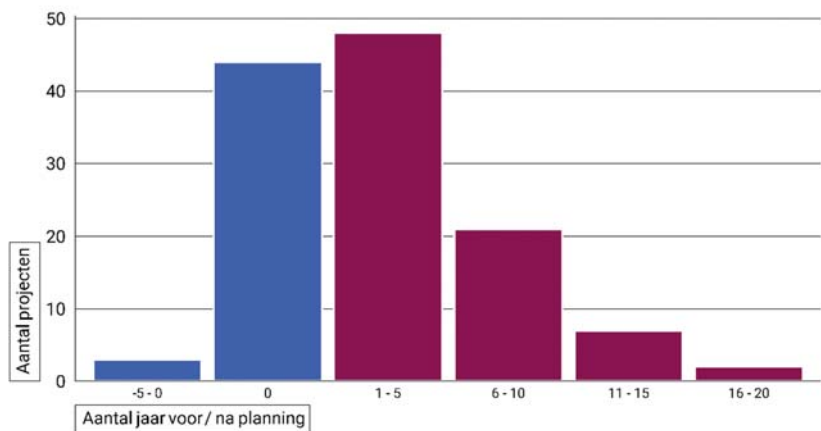
Daarnaast wijzen wij uw Kamer op een aantal aanvullende aandachtspunten om te stimuleren dat de investeringen op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige manier kunnen worden gedaan.

Druk op verwervingsketen en inkoopbeheer neemt verder toe

Door eerdere en nieuwe investeringen in materieel verwachten wij dat de druk op de verwervingsketen verder zal toenemen. Een belangrijk onderdeel van de verwervingsketen is het inkoopbeheer. Wij kwalificeerden in het verantwoordingsonderzoek over 2022 het inkoopbeheer voor het zevende jaar op rij als een onvolkomenheid.² Een niet goed functionerend inkoopproces verhoogt het risico op fouten en onzekerheden van investeringen. Dit kan leiden tot kostenoverschrijdingen, tot verwerving van materieel dat onvoldoende aansluit op de behoeften van de krijgsmacht en tot vertragingen van de aanschaf van materieel.³ Dit terwijl verwervings- en instandhoudingsprojecten vaak nu al vele jaren vertraagd zijn, zoals wij constateerden in ons verantwoordingsonderzoek over 2022 (zie figuur 1).⁴

Figuur 1 Uitloop aantal defensiematerieelprojecten in jaren

Meeste projecten lopen uit



Onze publicatie met lessen naar aanleiding van de verwerving van het gevechtsvliegtuig *Joint Strike Fighter* (JSF) biedt uw Kamer handvatten om een aantal randvoorwaarden omtrent de verwerving en instand-

¹ Kamerstukken 36 200 X en 36 200 K, nr. 5.

² Kamerstuk 36 360 X, nr. 2.

³ Kamerstuk 36 200 X, nr. 2.

⁴ Kamerstuk 36 360 K, nr. 2.

houding van materieel op orde te krijgen of te houden.⁵ Een aantal voorbeelden hiervan zijn opgenomen in onderstaand kader:

- Zorg voor reëel inzicht in financiële ruimte, eventueel vertrouwelijk;
- Hou grip op het ontwikkelingstraject en de mijlpalen;
- Expliciteer regelmatig de financiële onderbouwing en risico's;
- Organiseer goede controle zowel door het ministerie als door de auditdiensten;
- Bewaak de hoofdlijn bijvoorbeeld ten aanzien van de behoeftestelling en de financiële planning.

Wij bevelen uw Kamer aan om ook komend jaar aandacht te houden voor het verwervings- en instandhoudingsproces.

Adequaat materieelbeheer cruciaal

Voor investeringen in de verwerving van nieuw materieel en de instandhouding van het huidige defensiematerieel is adequate materiële bedrijfsvoering cruciaal. In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 constateerden we echter een aantal problemen op dit vlak zoals bij het munitiebeheer, het vastgoedbeheer, de beveiliging van militaire objecten, het beheer van cryptografiemiddelen en bij het inventarisatieproces.⁶ We vragen uw blijvende aandacht voor de stand van zaken bij deze onvolkomenheden. Teneinde het op lange termijn duurzaam bestendigen van materiële investeringen door de Minister van Defensie.

Nieuw overzicht van kritische prestatie indicatoren (KPI's)

In de ontwerpbegroting van het Ministerie van Defensie (X) introduceert de Minister van Defensie een nieuw overzicht van KPI's. De Minister beoogt hiermee om in samenhang te rapporteren over de belangrijkste processen van het Ministerie van Defensie. Wij onderschrijven het belang van relevante KPI's die inzicht geven in resultaten en wellicht zelfs op effecten van beleid. Tegelijkertijd wijzen wij uw Kamer op drie aandachtspunten bij dit overzicht van KPI's.

Operationele gereedheid en inzetbaarheid niet opgenomen als KPI

Uit de KPI's in de ontwerpbegroting blijkt niet in hoeverre de Minister van Defensie de doelstellingen voor de operationele gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht behaalt. Tot 2021 had de begroting nog een kwalitatieve indicator voor inzetbaarheid. De huidige KPI's zijn kwantitatief maar geven ten aanzien van de afgeleide onderdelen van de operationele gereedheid alleen inzicht in de personele gereedheid van de krijgsmacht en niet in de materiele gereedheid en geoefendheid. Het is mogelijk dat een bepaald soort informatie over operationele gereedheid en inzetbaarheid een vertrouwelijk karakter heeft en in dit geval geven wij u in overweging om hierover in gesprek te gaan met de Minister. Hiervoor kan de vertrouwelijke bijlage bij de inzetbaarheidsrapportage wellicht uitkomst bieden.

KPI's niet voldoende representatief

Wij vragen ons af welk inzicht de KPI's bieden. Zo is bijvoorbeeld de indicator Europese en internationale samenwerking gebaseerd op de positie die Nederland inneemt op de ranglijst van het aantal deelnemende

⁵ Kamerstuk 26 488, nr. 447.

⁶ Kamerstuk 36 200 X, nr. 2.

partijen in het Europees Defensie Fonds (EDF). Hiermee krijgt uw Kamer geen informatie over de kwaliteit van de internationale samenwerkingsverbanden en ook niet over de volledige reikwijdte hiervan omdat deze KPI beperkt wordt tot het EDF waarmee dus alleen Europese samenwerking is meegenomen.

KPI's niet vergelijkbaar over de jaren

De KPI's die de Minister van Defensie vermeldt in de begrotingen wisselden de afgelopen jaren en aanpassingen ten opzichte van het jaar ervoor worden niet toegelicht. Hierdoor is het voor uw Kamer lastig om veranderingen te volgen en KPI's over de afgelopen jaren te vergelijken.

Factsheet Brede Welvaart

Tot slot willen wij u nog wijzen op de factsheet Brede Welvaart van het CBS, die dit jaar voor het eerst bij elke begroting wordt gepubliceerd. De factsheet bevat een selectie van de indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2023, passend bij de beleidsterreinen van de betreffende begroting. De indicatoren in de factsheets worden meerjarig op consistente wijze gemeten door het CBS. Wij bevelen u aan om de factsheet bij het begrotingsdebat te betrekken. De factsheet bevat de indicator *vertrouwen van de bevolking in 2022 in het leger* welke voor het Ministerie van Defensie relevant is.

Voortgangsmeter

In veel van onze onderzoeken doen we aanbevelingen aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Bijvoorbeeld over hoe beleid doeltreffender of doelmatiger kan worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer monitort of deze aanbevelingen worden opgevolgd. Gelijktijdig met deze brief publiceren we hierover (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). In de periode 2017–2022 zijn 55 aanbevelingen gedaan op het terrein van Defensie. Hiervan heeft 87% tot een actie geleid. Dat is hoger dan het gemiddelde van 71% voor het Rijk als geheel. Bij 62% van de aanbevelingen zijn na publicatie toezeggingen gedaan door de bewindspersoon. Dat is hoger dan het rijksbrede gemiddelde van 52%.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

De president van de Algemene Rekenkamer,
drs. P.J. (Pieter) Duisenberg

De secretaris,
drs. C. (Cornelis) van der Werf