

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2018

Nr. 18

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 november 2017

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 5 oktober 2017 inzake de Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2018 van het Ministerie van Defensie (Kamerstuk 34 775 X, nr. 11).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 november 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De griffier van de commissie,
De Lange

Vraag 1

Kunt u aangeven waarom het Ministerie van Defensie nog niet in staat is om de huidige ambities te realiseren? Ligt de oplossing daarvoor in extra budget of in extra personele capaciteit? Kunt u dat toelichten?

In de afgelopen verantwoordingsonderzoeken wezen we erop dat een belangrijke sleutel voor herstel van de inzetbaarheid van de krijgsmacht ligt in de bedrijfsvoering van het ministerie. Hiervoor zijn nog stappen nodig, met name het vervangen van materieel en het op orde brengen van de ondersteuning. De Minister heeft verschillende malen aangegeven dat hier extra budget voor nodig is.

Vraag 2

Kunt u aangeven wat u met «nieuwe ambities» bedoelt? Staan dergelijke nieuwe ambities al vermeld in het lange termijnoverzicht of gaat het om totaal niet beschreven doelstellingen in de begroting?

Wij bedoelen hiermee ambities die verder gaan dan de inzetbaarheidsdoelstellingen zoals die in de nota *In het belang van Nederland* zijn geformuleerd, en dus nog niet nader zijn gespecificeerd in de ontwerpbegroting.

Vraag 3

Op welke wijze kan het ministerie de druk op de aanbestedingsprocedures verminderen of wegnemen? Gaat het daarbij louter om extra personele capaciteit? Zo nee, waar gaat het dan om? Zo ja, wat is naar uw indruk nodig om genoemde druk weg te nemen?

In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Meer bang for the buck* van april 2015 zijn verschillende aanbevelingen gedaan die niet alleen bijdragen aan de efficiency en effectiviteit van de inzet van middelen voor Defensie, maar ook kunnen helpen om de druk op de aanbestedingsprocedures te verminderen. Zo beveelt het IBO verdere professionalisering van de inkoop en de controlfunctie aan door te investeren in de kennis en kunde van inkoopprofessionals en controllers.

Vraag 4

Is er nog steeds sprake van een gebrek aan beheersbaarheid van de projectenportefeuille bij het Ministerie van Defensie? Zo ja, op welke concrete manieren manifesteert zich dit?

Het onderzoek van Policy Research constateerde in 2015 dat door een gebrek aan beheersbaarheid van het projectenportfolio bij het ministerie al jaren sprake was van onderrealisatie op het investeringsbudget.

Hierdoor blijft materieel dat aan het einde van zijn levensduur is, noodgedwongen nog in gebruik. De Minister heeft daarop bij brief van 21 juni 2016 (Kamerstuk 34 300 X, nr. 115) een aantal genomen en nog te nemen maatregelen opgesomd, om de prestaties van de «voorzien-in»-keten te verbeteren. De Minister heeft nadien geen informatie gegeven over de voortgang van deze maatregelen en de mate waarin de problemen zijn opgelost.

Uit het jaarverslag 2016 van Defensie (Kamerstuk 34 725 X, nr. 1) bleek dat de realisatie van de investeringsuitgaven nog altijd onder de geraamde uitgaven lag. Ook komt het nog steeds voor dat materieel langer dan beoogd in gebruik blijft. Zo is in de afgelopen jaren de vervanging van de wielvoertuigen enkele keren uitgesteld. We hebben voorts in onze brief over de vervanging onderzeebootcapaciteit van 5 oktober 2016 opgemerkt

dat de herziening van het Defensie Materieel Proces¹, die door de Minister in haar brief als één van de genomen maatregelen is genoemd, niet op alle aspecten de beheersbaarheid verbetert. Zo achten wij, in tegenstelling tot de Minister, inzicht in de financiële randvoorwaarden van het project en hoe dit past binnen de gehele projectenportefeuille, van essentieel belang voor het bepalen van een standpunt over het project.²

Vraag 5

Hebt u concrete verbeteringen op het punt van de inkoop van nieuw materieel aangetroffen in het meest recente onderzoek en zo ja, welke?

Ons meest recente onderzoek naar investeringen in materieel is het Verantwoordingsonderzoek 2015 (Kamerstuk 34 475 X, nr. 2), dat wij op 18 mei 2016 gepubliceerd hebben. In het daaropvolgende Verantwoordingsonderzoek, over het jaar 2016 (Kamerstuk 34 725 X, nr. 2), hebben wij weliswaar onderzoek gedaan naar inkoop, maar alleen op het gebied van de rechtmatigheid en gericht op de inkoopfunctie als geheel (van goederen én diensten). Een belangrijke concrete verbetering die wij in ons onderzoek naar investeringen in 2015 hebben aangetroffen is de invoering van een capaciteitstoets bij de periodieke actualisatie van de projectenportefeuille, om na te gaan of de realisatie van de portefeuille door de Defensie Materieel Organisatie (DMO) haalbaar is. Dat kan helpen om vroegtijdig capaciteitsknelpunten te signaleren en de portefeuille daarop in te richten.

Vraag 6

Wat kunnen de gevolgen zijn van extra druk op het aanbestedingsproces als gevolg van een groeiend budget?

Extra druk op het aanbestedingsproces kan er bijvoorbeeld toe leiden dat ten onrechte een beroep gedaan wordt op uitzonderingsbepalingen ten aanzien van de (vaak veel tijd kostende) aanbestedingsverplichtingen. Defensie beschikt, gezien de aard van de activiteiten, over uitzonderingsmogelijkheden. Een te ruim beroep erop kan echter met zich meebrengen dat kansen voor een betere prijs-kwaliteitverhouding niet benut worden. Dit brengt tevens rechtmatigheidsrisico's met zich mee en kan in het uiterste geval leiden tot claims van marktpartijen die zich benadeeld achten.

Vraag 7

Is het minimaal aantal capaciteiten om de doelstellingen van Defensie te realiseren operationeel gereed? Zo nee, welke beperkingen hebt u geconstateerd?

In de vertrouwelijke bijlage bij de inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2017 heeft de Minister van Defensie aangegeven wat de gerealiseerde operationele gereedheid is per capaciteit voor de eerste helft van 2017 en wat zij verwacht voor heel 2017.³ In de toelichting per capaciteit licht de Minister toe welke eventuele beperkingen gelden. Wij hebben hier geen aanvullend onderzoek naar gedaan.

¹ Ministerie van Defensie (2017). *Defensie Materieel Proces bij de tijd*. Den Haag: eigen beheer. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten op 7 november 2017.

² Algemene Rekenkamer (2016). *Vervanging onderzeebootcapaciteit*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 34 225, nr. 15.

³ Vertrouwelijke bijlage 2 bij de brief van de Minister van Defensie d.d. 19 september 2017 waarin zij de inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2017 aanbiedt. Kamerstuk 33 763, nr. 133.

Vraag 8

Kunt u aangeven welke criteria nog toegevoegd zouden moeten worden aan het beoordelen van de personele gereedheid?

In ons Verantwoordingsonderzoek 2016, dat wij publiceerden op 17 mei 2017, constateerde de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van Defensie beperkt criteria heeft ontwikkeld voor personele gereedheid. Wij hebben geen specifieke criteria aanbevolen om de personele gereedheid te beoordelen. Wel hebben we een aantal verbeterpunten meegegeven voor de informatie over de personele gereedheid. Wij gaven aan dat er al veel gewonnen zal zijn als de Minister ervoor zorgt:

- dat begrippen eenduidig zijn gedefinieerd en door de hele krijgsmacht op dezelfde wijze worden geoperationaliseerd en toegepast;
- dat een set van indicatoren is samengesteld die werkelijk helpt om de beschikbaarheid en de geschiktheid van het militaire personeel in de eenheden te bepalen;
- dat normen consistent worden toegepast;
- dat verouderde aanwijzingen worden aangepast;
- dat de oordelen van de commandanten transparanter onderbouwd en gestructureerd zijn.

Vraag 9

Beschikt u over een criterium of formule om de effecten van inzet voor de gereedstelling te kunnen overzien, beoordelen of taxeren? Zo ja, hoe zou u dat berekenen of beredeneren? Zo nee, hoe dienen dan de «bredere gevolgen voor de krijgsmacht» te worden gedefinieerd?

Wij hebben geen criterium of formule om de effecten van inzet voor de gereedstelling te kunnen overzien, beoordelen of taxeren. Wat wij bedoelen met de «bredere gevolgen voor de krijgsmacht» zijn de gevolgen van inzet niet alleen voor de in te zetten eenheid of eenheden, maar ook voor de rest van de krijgsmacht. Het IBO rapport *Zicht op gereedheid* maakt onderscheid tussen eerste, tweede en derde orde effecten van inzet op gereedheid.⁴ Eerste orde effecten zijn de gevolgen voor de operationele gereedheid van de uit te zenden eenheid. Zo is de geoefendheid van F-16 vliegers achteruit gegaan door langdurige en eenzijdige inzet in Irak. Tweede orde effecten betreffen de gevolgen voor het grotere verband waar een eenheid deel van uitmaakt, bijvoorbeeld de gevolgen van inzet van een compagnie op de gereedheid van de brigade waar de compagnie deel van uitmaakt, of slijtage aan materieel tijdens missies. Derde orde effecten zijn de gevolgen voor eenheden buiten de brigade en bij andere krijgsmachtonderdelen. Een voorbeeld hiervan is de inzet van Chinook bemanningen in Mali, waardoor er onvoldoende Chinook bemanningen in Nederland aanwezig waren voor de luchtmobiele brigade om te oefenen. U kunt gebruik maken van dit onderscheid door bij de besluitvorming over inzet de Minister te vragen naar de verschillende typen effecten die kunnen optreden als gevolg van een specifieke inzet en de antwoorden mee te nemen in uw afweging.

Vraag 10

Op welke manier worden de effecten van de inzet voor de gereedheid onvoldoende duidelijk geschetst in de recente artikel 100-brieven voor de missie in Mali, de strijd tegen IS en Operation Resolute Support in Afghanistan?

⁴ *Zicht op gereedheid. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de uitgavenopbouw van de gereedstelling van Defensie en de mogelijkheden om het gereedstellingsproces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren. Bijlage bij Kamerstuk 33 763, nr. 130, p. 49–56.*

Wij doen momenteel onderzoek naar de missie in Mali, waaronder de gevolgen van deze missie op de gereedheid, en kunnen daarom op dit moment nog geen uitspraken hierover doen. De informatievoorziening over de gevolgen van de strijd tegen IS en Operation Resolute Support in Afghanistan hebben wij niet onderzocht.

Vraag 11

Kunt u, behalve het voorbeeld van het geconsolideerd jaarverslag van de NAVO, nog meer voorbeelden of criteria geven die de transparantie van de uitgaven van de NAVO verbeteren?

De NAVO zou, naast het publiceren van een geconsolideerd jaarverslag, op verschillende manieren de transparantie van en verantwoording over de NAVO-uitgaven kunnen verbeteren:

- een overzicht presenteren van alle NAVO-entiteiten, dat duidelijk maakt wie waarvoor verantwoordelijk is;
- alle NAVO-entiteiten hun begrotingen en jaarverslagen laten publiceren;
- meer openheid geven over de resultaten van NAVO inspanningen.

Meer in algemeen zouden wij de NAVO willen stimuleren om reeds doorgevoerde verbeteringen op het terrein van publieke verantwoording en transparantie, zoals wij die in onze brief van november 2016 aan uw Kamer hebben toegelicht, een vervolg te geven.⁵ Het doel is uiteindelijk om meer inzicht te verkrijgen in niet-militair gevoelige (bedrijfsvoerings-)uitgaven en de doelmatigheid van bestedingen.

⁵ Algemene Rekenkamer (2016). *Transparantie en verantwoording NAVO-uitgaven*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer vergaderjaar 2016–2017, 28 676, nr. 256, p. 2.