

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2021

35 570 K

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Defensiematerieelbegrotingsfonds voor het jaar 2021

Nr. 9

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2020

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 (begrotingshoofdstuk (X) Defensie (Kamerstuk 35 570 X, nrs. 1 en 2) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)) van het Ministerie van Defensie (Kamerstuk 35 570 K, nrs. 1 en 2) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 11.629 miljoen aan uitgaven, € 15.538 miljoen aan verplichtingen en € 160 miljoen aan ontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Gereedheid van de Krijgsmacht (Artikel 2, 3, 4 en 5)
- Defensievastgoed (Artikel 6 en fonds K)
- Defensiematerieelbegrotingsfonds (Fonds K)

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Defensie.

Gereedheid Krijgsmacht

Tweemaal per jaar ontvangt uw Kamer informatie over de gereedheid van de krijgsmacht. Deze informatie vindt uw Kamer in de inzetbaarheidsrapportage die als vertrouwelijke bijlage bij de begroting en het jaarverslag wordt meegestuurd.

Over de bijlage bij het jaarverslag 2019 concludeerden wij in ons verantwoordingsonderzoek dat: «de aan het parlement gerapporteerde gereedheidsinformatie onvoldoende inzicht geeft in wat de krijgsmacht werkelijk kan.» Wij hebben de Minister aanbevelingen gedaan om de informatie in de inzetbaarheidsrapportage te verbeteren. In haar bestuur-

lijke reactie op ons verantwoordingsonderzoek zegt de Minister toe onze aanbevelingen vrijwel geheel over te nemen. Kijkend naar de onderdelen van de operationele gereedheid¹ van de krijgsmacht concludeerden wij in ons verantwoordingsonderzoek over 2019 dat de Minister de onvolkomenheid op het gebied van de materiële gereedheid heeft opgelost, maar dat de materiële gereedheid voorsnog niet toeneemt. Op het gebied van de personele vulling van de organisatie, onderdeel van de personele gereedheid, lezen we in de personeelsrapportage² dat in 2019 «de vulling van de militaire functies met 1,3% is gedaald naar 78,7%». Hoewel het totaal aantal medewerkers bij het Ministerie van Defensie toenam, daalde de vulling omdat het aantal militaire functies relatief nog meer toenam.³ Volgens de Minister komt daarbovenop dat COVID-19 de komende tijd negatieve gevolgen zal hebben voor de personele vulling en gereedheid. De Minister schrijft hierover in de ontwerpbegroting 2021 dat: «De gevolgen van COVID-19 [...] in 2021 [zullen] zorgen voor na-ijleffecten op de personele vulling en de personele gereedheid. Dit komt onder meer door de opgelopen achterstand in het aanstellen van nieuw personeel en het tijdelijk stilzetten en annuleren van opleidingen». We brengen in herinnering dat het herstel van de operationele gereedheid ook zonder COVID-19 al was vertraagd. De Minister moest in 2019 het geplande moment waarop de inzetbaarheid van de krijgsmacht volledig op orde zou zijn, namelijk 2021, al uitstellen tot midden jaren '20.

Vastgoed Defensie

Het Ministerie van Defensie heeft een grote en gevarieerde vastgoedportefeuille, variërend van legeringsgebouwen, oefenterreinen, kantoren, munitiedepots tot tal van andere vastgoedobjecten. Het vastgoed van het Ministerie van Defensie is een voorwaarde voor een goed functionerende krijgsmacht; goede huisvesting van mensen en materieel is essentieel voor de inzetbaarheid. In onze verantwoordingsonderzoeken over 2018 en 2019 gingen wij hier uitgebreid op in. Wij beoordeelden het ontbreken van inzicht en overzicht in de totale vastgoedportefeuille in combinatie met de tekortkomingen in de processen van vastgoedmanagement als een onvolkomenheid. In diezelfde onderzoeken deden we aanbevelingen teneinde deze weerbarstige problematiek op te lossen. De Minister staat voor de opgave het evenwicht te vinden tussen korte termijnuitgaven die de veiligheid en het veilig gebruik van het vastgoed garanderen en doordachte oplossingen voor de lange termijn. Dit is voor de Minister geen eenvoudige taak die nog vele jaren de aandacht van uw Kamer, de Minister en het kabinet zal vragen. Het op orde brengen van het vastgoed vraagt om grote investeringen waarvoor de Minister een revitaliseringsprogramma heeft opgesteld. In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben wij de Minister aanbevolen om losstaand van de onvolkomenheid te zorgen voor voldoende financiële dekking (budget) om dit revitaliseringsprogramma volgens planning te realiseren, dan wel haar ambitie rond vastgoed bij te stellen. In de ontwerpbegroting 2021 kondigt de Minister daartoe parallel aan het reeds gestarte revitaliseringsprogramma een Interdepartementaal Beleidsonderzoek aan waarin wordt onderzocht welke «beleidsopties en vormgeving van het vastgoedmanagement helpen, [...] om de komende 5 tot 10 jaar, een doelmatige, toekomstvaste, duurzame en compliant vastgoedportefeuille te realiseren en te houden». De Minister schrijft in haar brief aan de Kamer over de

¹ Operationele gereedheid bestaat uit de materiële gereedheid, personele gereedheid en geoefendheid. Op de geoefendheid gaan we in deze begrotingsbrief niet nader in.

² Bijlage bij Kamerstuk 35 300 X, nr. 65

³ Het vullingspercentage van het burgerpersoneel is toegenomen van 98,5% in 2018 naar 104,3% in 2019.

stand van zaken vastgoed Defensie op 22 mei 2020⁴ dat zij in 2020 en 2021 € 25 miljoen en vanaf 2022 € 50 miljoen heeft vrijgemaakt om te kunnen starten met het revitaliseringsprogramma. Het niet hebben van volledige financiële dekking en het nog niet hebben van alternatieve beleidsopties brengt risico's mee op verkeerde prioriteitsstellingen en overschrijding van het budget.

Als illustratie voor de soms tegengestelde belangen geven we een voorbeeld uit ons verantwoordingsonderzoek over 2019. We zagen dat het budget voor onderhoud vooral wordt gebruikt om storingen te verhelpen, wat ten koste gaat van het preventieve onderhoud. Dit brengt op termijn een risico op hogere uitgaven met zich mee. De problematiek lijkt op die van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Als voorbeeld geven we de uitkomsten van ons verantwoordingsonderzoek 2018, we schreven: «Uitstel van onderhoudsmaatregelen leidt tot een hogere kans op storingen en daarmee tot een hogere kans op gebruiksbependingen [...]. Als de storingen toenemen, is er meer geld nodig voor reparatiewerkzaamheden. Deze komen uit het budget voor beheer en onderhoud. Omdat dit, bij een gelijkblijvend budget voor beheer en onderhoud, ten koste gaat van de middelen voor (preventief) onderhoud, zien wij het risico van een zichzelf negatief versterkend effect.» Hoewel het om verschillende begrotingshoofdstukken gaat, zijn er overeenkomsten. Het is dus zaak de onderhoudsachterstanden bij het vastgoed van het Ministerie van Defensie weg te werken en tegelijkertijd te investeren in een structurele verbetering.

In ons rapport «Lessen van de JSF»⁵ schreven wij over het belang van een levensduurkostenbenadering. Ook het zoeken naar balans tussen nieuw vastgoed, preventief onderhoud en correctief onderhoud en de langjarige inpasbaarheid binnen het beschikbare budget vraagt om een dergelijke levensduurkostenbenadering. Hierin worden de uitgaven aan investeringen (in nieuw vastgoed), preventief onderhoud en correctief onderhoud in onderlinge relatie langjarig gebudgetteerd. Het nieuw ingestelde Defensiematerieelbegrotingsfonds, waarover in de volgende paragraaf meer, geeft goede mogelijkheden voor het langjarig inzichtelijk maken van de nog te plannen investerings- en exploitatie-uitgaven.

Het Defensiematerieelbegrotingsfonds

Het jaar 2021 is het eerste jaar dat het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) onderdeel is van de begroting. Investerings- en uitgaven in vastgoed, groot materieel en IT en daarmee samenhangende kosten zijn vanaf nu in het fonds te vinden en niet langer in beleidsartikel 6 van begrotingshoofdstuk (X) Defensie. Hiermee wordt het voor de Minister van Defensie mogelijk langjarige de investeringen in groot materieel te budgetteren, ook als uitgaven vertragen bijvoorbeeld door problemen in de verwervingsstrategieën.

Met de in 2020 vastgestelde Wet Defensiematerieelbegrotingsfonds (Kamerstuk 35 280) verandert wat uw Kamer van het kabinet aan informatie kan verwachten. Zo bevat de wet een artikel 6 waarin gesteld wordt dat de Minister van Defensie een meerjarenoverzicht opstelt van de projecten die worden uitgevoerd. Dat is een positieve ontwikkeling die aansluit op ons rapport «Lessen van de JSF» waarin wij wezen op het belang van dit meerjarig inzicht in de uitgaven en verplichtingen van (lopende) projecten. We schreven » [...] inzicht in de financiële ruimte voor een grote investering [is] noodzakelijk om een standpunt te kunnen vormen. Het bepalen van de capaciteitsbehoefte is immers niet vrijblijvend. Inzicht in de beschikbare financiële ruimte, binnen het geheel van verplichtingen en plannen, dwingt tot realiteitszin en voorkomt dat

⁴ Kamerstuk 34 919, nr. 55

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 26 488, nr. 447

grote investeringsplannen onbedoeld andere noodzakelijke uitgaven verdringen.» Het Defensiematerieelbegrotingsfonds helpt bij het krijgen van dit meerjarige inzicht.

In dit meerjarenoverzicht is goed te zien dat extra uitgaven op de korte termijn direct consequenties hebben voor het beschikbare budget voor andere plannen. Het toont daarmee expliciet de uitdaging waar de Minister mee geconfronteerd wordt bij het vinden van evenwicht in de bekostiging van de vastgoedportefeuille zoals hierboven beschreven. Het belang van een goede informatievoorziening aan het parlement over langjarige uitgaven aan investeringen, onderhoud en exploitatie van materieel kan niet worden onderschat. Met deze informatie kan het parlement de doelmatigheid van deze uitgaven beoordelen en de consequenties van meeruitgaven op de korte termijn beoordelen. Wij zien de toevoeging van het meerjarenoverzicht aan de begroting daarom als zeer waardevol.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2020 op 19 mei 2021 verwachten we op het terrein van het Ministerie van Defensie nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Vervanging onderzeebootcapaciteit: «Vizier op de vervanging van de onderzeeboten»;
- Bezuinigingen Defensie.

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

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris