

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2023

36 200 K

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Defensiematerieelbegrotingsfonds voor het jaar 2023

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2022

Hierbij treft u een brief met aandachtspunten die u kunt gebruiken bij de behandeling van de ontwerpbegroting van het Ministerie van Defensie.

De ontwerpbegroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

De begroting van het Ministerie van Defensie omvat € 15 miljard aan uitgaven, € 15 miljard aan verplichtingen en € 142 miljoen aan ontvangsten. Van de uitgaven loopt € 6,5 miljard via begrotingshoofdstuk (K) van het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Het fonds ontvangt dit bedrag uit begrotingshoofdstuk (X) van het Ministerie van Defensie.

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

1. Investerings in de krijgsmacht;
2. Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF); en
3. Toenemende NAVO-uitgaven.

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

1 Investerings in de krijgsmacht – begrotingshoofdstuk DMF (K)

Het Ministerie van Defensie staat aan de vooravond van het grootste investeringsprogramma sinds het einde van de Koude Oorlog.¹ Het kabinet investeert structureel € 5 miljard extra in de krijgsmacht waarmee het de trend volgt in Europa. Veel NAVO-bondgenoten verhogen hun defensie-uitgaven.²

In de Defensienota 2022 beoogt het kabinet zijn toekomstvisie op de krijgsmacht en de daaruit voortvloeiende investeringen te formuleren.³ De Minister van Defensie wil door middel van deze investeringen onder meer de gereedheid en inzetbaarheid verhogen, de gevechtskracht verbeteren en de defensieorganisatie weerbaarder maken.

Vanwege de grote omvang van deze investeringen willen we uw Kamer wijzen op drie lessen uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het gebied van investeringsprogramma's en materieelverwerving.

1.1 Zorg dat de randvoorwaarden voor investeringen op orde zijn

Voor doelmatige, doeltreffende en rechtmatige investeringen in defensiematerieel is een goed functionerende Defensie Materieel Organisatie (DMO) en een adequaat Defensie Materieel Proces (DMP) onontbeerlijk voor wat betreft het aspect verwerving en in het bijzonder het inkoopproces. In het verantwoordingsonderzoek over 2021 beoordeelden wij voor het zesde opeenvolgende jaar het inkoopbeheer, een belangrijk onderdeel het verwervingsproces, als onvolkomenheid.⁴ De in de begroting opgenomen extra investeringen zullen de druk op de verwervingsketen verhogen. Dit verhoogt de risico's op fouten en onzekerheden van investeringen. In het verantwoordingsonderzoek over 2018 signaleerden we dat dit ook kan leiden tot vertragingen in de aanschaf van materieel, kostenoverschrijdingen en verwervingen die onvoldoende aansluiten op de behoeften van de krijgsmacht.⁵ Het is aan de Minister om doeltreffende maatregelen te nemen om te voorkomen dat deze risico's optreden. De aandacht van uw Kamer is hiervoor van groot belang. Een hulpmiddel hierbij kan ons onderzoek met lessen voor grote aanschaftrajecten van defensiematerieel zijn, die we schreven naar aanleiding van de verwerving van de JSF.⁶

1.2 Definieer materieelbehoefte vanuit taken krijgsmacht

De Minister van de Defensie investeert met de extra middelen, zoals verwoord in de begroting, zowel in verwerving als instandhouding van materieel van de krijgsmacht. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 concludeerden wij dat ook meer geld vraagt om keuzes.⁷ In lijn met deze conclusie riep de Adviesraad Internationale Vraagstukken het kabinet op om helder(e) keuzes te maken met oog op strategische specialisatie en

¹ Ministerie van Defensie, Structureel € 5 miljard extra voor Defensie, 20 mei 2022.

² Ministerie van Defensie, Prinsjesdag 2022: extra investeringen in Defensie, 20 september 2022.

³ Ministerie van Defensie, Defensienota 2022: Sterker Nederland, Veiliger Europa, (Kamerstuk 36 124, nr. 1), 1 juni 2022.

⁴ Algemene Rekenkamer, Resultaten Verantwoordingsonderzoek Defensie 2021, (Kamerstuk 36 100 X, nr. 2 en Kamerstuk 36 100 K, nr. 2), 18 mei 2022.

⁵ Algemene Rekenkamer, Resultaten Verantwoordingsonderzoek Defensie 2018, (Kamerstuk 35 200 X, nr. 2) 15 mei 2019.

⁶ Algemene Rekenkamer, Lessen van de JSF: Grip krijgen op grote projecten voor aanschaf defensiematerieel, (Kamerstuk 26 488, nr. 447), 6 maart 2019.

⁷ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek Defensie 2021, (Kamerstuk 36 100 X, nr. 2), 18 mei 2022.

herinrichting van de krijgsmacht.⁸ We schreven in 2019 in het kader van hetzelfde rapport over de JSF dat uw Kamer de volgende uitgangspunten kan hanteren bij de besluitvorming van materieel:

- de nationale veiligheidsstrategie en de operationele taken en rollen die het kabinet in die strategie voorziet voor de krijgsmacht;
- de behoefte aan militaire capaciteit die hieruit voortkomt; en
- het wapensysteem waar het om gaat.⁹

1.3 Benadruk het belang van informatievoorziening door de Minister aan het parlement

In het licht van de vele en omvangrijke investeringen in de krijgsmacht, is van belang dat uw Kamer adequaat geïnformeerd wordt over (financiële) ontwikkelingen. Dit raakt immers direct aan (de effectuering van) het budgetrecht van het parlement. Eerder hebben we uw Kamer erop gewezen dat de verwerving van de JSF in dit kader een goed voorbeeld vormt. De Minister informeerde uw Kamer bij de D-brief over de investeringskosten en de exploitatiekosten over de hele levenscyclus. Daarnaast gaf de Minister ook aan hoe deze kosten zich verhouden tot de totale uitgaven van Defensie en de operationele behoefte

2 Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) – begrotingshoofdstuk DMF (K)

De Minister van Defensie financiert vanuit het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) de investeringen en instandhoudingskosten van het materieel, de infrastructuur en de IT-middelen van de defensieorganisatie. In het verantwoordingsonderzoek over 2021 constateerden wij dat de Minister aanzienlijk minder verplichtingen was aangegaan dan was begroot.¹⁰

Wij onderschrijven dat de omvang van de verplichtingen (en uitgaven) ten laste van het DMF door de jaren heen kan fluctueren en verschuiven door de momenten waarop contracten worden aangegaan, de doorlooptijd van projecten en de ontwikkelingen in de defensie-industrie. Deze flexibiliteit vormt immers het bestaansrecht van het DMF. Desalniettemin geven we uw Kamer als aandachtspunt mee om oog te hebben voor de mate waarin de Minister van Defensie in staat is om de begrote verplichtingen van het komende begrotingsjaar te realiseren.

3 Toenemende uitgaven NAVO vragen om aandacht voor verantwoording – begrotingsartikel 9

De Minister van Defensie begroot € 61,8 miljoen bij te dragen als contributie aan de NAVO. Gecombineerd met een bijdrage van € 9,7 miljoen vanuit de begroting van Buitenlandse Zaken draagt het kabinet in totaal € 71,5 miljoen bij aan de NAVO. Hoewel de definitieve plannen voor *NATO 2030* nog niet bekend zijn, is het niet ondenkbaar dat de Nederlandse uitgaven aan de NAVO in de nabije toekomst zullen toenemen.¹¹ De verantwoording over de besteding van deze bijdrage is niet volledig transparant. De International Board of Auditors of NATO (IBAN) controleert de uitgaven van de NAVO.¹² IBAN kan zijn rapporten openbaar

⁸ Adviesraad Internationale Vraagstukken, Keuzes voor de krijgsmacht, 4 maart 2022.

⁹ Algemene Rekenkamer, Lessen van de JSF: Grip krijgen op grote projecten voor aanschaf defensiematerieel, (Kamerstuk 26 488, nr. 447), 6 maart 2019.

¹⁰ Algemene Rekenkamer, Resultaten Verantwoordingsonderzoek Defensiematerieelbegrotingsfonds 2021, 18 mei 2022.

¹¹ NAVO, *NATO 2030*, z.d.

¹² Voor meer informatie zie: International Board of Auditors for NATO (IBAN), z.d.

maken, maar heeft hiervoor de goedkeuring van de Noord-Atlantische Raad nodig. Dit goedkeuringsproces duurt in de praktijk lang, soms meer dan een jaar. Daarnaast besluit de Noord-Atlantische Raad regelmatig de rapporten van doelmatigheidsonderzoeken (performance audits) niet te publiceren, meestal vanwege de vertrouwelijke aard van de informatie.

In 2014 schreven wij dat er grote zorgen waren over het toezicht op het NATO Security Investment Programme (NSIP).¹³ Die zorgen houden tot op heden aan. Zo moesten op 31 december 2021 nog 376 projecten uit het NSIP, ter waarde van in totaal € 2,4 miljard, financieel worden afgesloten. In meer algemene zin lukt dit regelmatig niet omdat de verantwoordelijke lidstaten hun administratie niet op orde hebben. In de periode 2015–2019 is 17% (€ 723 miljoen) van de projecten afgesloten met een zogeheten *lump sum* conversie. In dat geval vindt vanwege ontbrekende documentatie geen accountantscontrole plaats. IBAN heeft 2 *special reports* uitgebracht over het NSIP met scherpe aanbevelingen om hier verandering in te brengen.¹⁴ Het is van belang dat alle betrokken partijen erop toezien dat de hierop volgende afspraken over verbeterd toezicht op het NSIP worden nageleefd. Hier ligt volgens ons ook een rol voor de parlementaire NAVO-assemblee, waar een delegatie van Nederlandse parlementariërs jaarlijks aan deelneemt.

Onderzoek meerjarenramingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 (Kamerstuk 31 865, nr. 192) concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement mist informatie om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met een Minister het debat aan te gaan over de vraag of er voldoende geld wordt uitgetrokken voor bepaalde publieke taken en beleidsambities. Daarom hebben wij een interactief hulpmiddel ontwikkeld dat uw Kamer kan helpen om de juiste vragen hierover aan de Minister te stellen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we op het terrein van de Minister van Defensie geen onderzoeken te publiceren.

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

Algemene Rekenkamer

A.P. (Arno) Visser
president

C. (Cornelis) van der Werf
secretaris

¹³ Algemene Rekenkamer, Transparantie van en verantwoording over NAVO-uitgaven, (Kamerstuk 28 676, nr. 204), 18 juni 2014.

¹⁴ International Board of Auditors of NATO, Special Reports 2020–2021, 24 maart 2022 (openbaar gemaakt met instemming van de Noord-Atlantische Raad).