

Vergaderjaar 2014–2015

**34 000 X**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2015**

**Nr. 8**

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2014

De Tweede Kamer behandelt op 12 en 13 november 2014 de begroting voor 2015 van het Ministerie van Defensie. Over Defensie hebben we in de afgelopen jaren een aantal onderzoeken gepubliceerd, met daarin conclusies en aanbevelingen ten behoeve van een betere verantwoording en begroting van gelden en instrumenten.

Door internationale ontwikkelingen verandert de internationale veiligheidssituatie voortdurend. Deze ontwikkelingen maken de noodzaak van een betrouwbare en slagvaardige krijgsmacht duidelijk. De Minister van Defensie tracht met haar begroting voor 2015 hierop in te spelen. De begroting van Defensie omvat € 8.000,363 miljoen aan uitgaven en € 323,062 miljoen aan ontvangsten. De onderhavige begroting laat zien dat Defensie gestaag werkt aan een betere financiële onderbouwing van de begroting, met name op basis van de stappen die daartoe waren gezet bij het opstellen van de nota *In het belang van Nederland*. Naar aanleiding van het najaarsakkoord 2013 zijn verschillende maatregelen uit de nota inmiddels gewijzigd. Gezien de richtinggevende rol die in 2013 van de nota was verwacht, zou het goed zijn als de Minister toelicht hoe ook met deze wijzigingen de strategische doelen van de nota nog steeds geldig zijn en kunnen worden gerealiseerd.

Met de nota *In het belang van Nederland* was het voornemen van de Minister om de relatie met de Tweede Kamer te verbeteren. Dit speelt onder andere rond de vervanging van de F-16. Uit onze tegelijkertijd met dit schrijven gepubliceerde brief over dit dossier blijkt dat de Minister hier nog te winnen heeft.

In deze brief lichten wij onze observaties nader toe aan de hand van de volgende onderwerpen:

1. financiële onderbouwing van de begroting;
2. sturende werking van de nota *In het belang van Nederland*;

3. prioriteitenstelling;
4. investeringsquote;
5. vastgoed;
6. extra gelden Defensie;

Bovendien zullen we kort ingaan op de onderwerpen:

7. Budget Internationale Veiligheid;
8. open data;
9. opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

De meeste onderwerpen zijn niet artikel gebonden met uitzondering van de onderwerpen 4 en 7.

Uitgaven	Begrote bedragen x C 1000	Komt aan bod in
<b>Beleidsartikelen begroting 2015</b>		
1 Inzet		304.026
2 Taakuitvoering zeestrijdkrachten		696.160
3 Taakuitvoering Landstrijdkrachten		1.121.002
4 Taakuitvoering luchtstrijdkrachten		644.308
5 Taakuitvoering marechaussee		311.472
6 Investerings krijgsmacht		1.408.438
7 Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie		742.400
8 Ondersteuning krijgsmacht door Commando DienstenCentra		1.037.650
<b>Niet-beleidsartikelen</b>		
9 Algemeen		102.460
10 Centraal apparaat		1.599.771
11 Geheime uitgaven		5.339
12 Nominaal en onvoorzien		27.337
<b>Totaal</b>		<b>8.000.363</b>

## 1. Defensie werkt gestaag aan verbeterde financiële onderbouwing van de begroting

### *Project Financiële duurzaamheid veelbelovend*

Defensie werkt sinds het verschijnen van de nota *In het belang van Nederland* gestaag aan verbetering van de financiële onderbouwing van de begroting. In deze nota gaf Defensie voor het eerst een beeld van de financiële ontwikkeling van de belangrijkste wapensystemen. Dit beeld was als bijlage B bij die nota weergegeven in een overzicht («sjabloon») waarin de gerealiseerde investerings-, exploitatie- en personele kosten van 27 wapensystemen plus een restcategorie waren weergegeven voor 5 jaar terug. Ook waren in de bijlage de geraamde uitgaven voor de volgende 15 jaar opgenomen. De Minister beloofde dit overzicht jaarlijks aan de Tweede Kamer te doen toekomen.

In ons rapport *Validering nota In het belang van Nederland* van 19 september 2013 (Kamerstuk 33 763, nr. 1) oordeelden wij dat – met de gemaakte kanttekeningen – de financiële onderbouwing van de nota de best mogelijke financiële benadering bood met de op dat moment beschikbare gegevens voor besluitvorming over de gepresenteerde keuzes. We merkten hierbij op dat het Ministerie van Defensie in de toekomst nog stappen moest zetten om te komen tot betere informatie over de kostenontwikkeling van wapensystemen, zowel ten behoeve van betere beheersing van de Defensie-uitgaven als van betere informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De Minister had in de nota aangegeven dat zij voornemens was om in de komende jaren die stappen te zetten.

Het Ministerie van Defensie is na het verschijnen van de nota hiermee begonnen, met name door de systematiek van Life Cycle Costing (LCC) een structurele plaats te geven in het plan- en begrotingsproces, de bedrijfsvoering en in lopende trajecten. Met het project Financiële duurzaamheid worden daarvoor gestage stappen gezet.

Zolang dit nog niet afgerond is, zullen de gebreken in de financiële onderbouwing van de lange termijnplannen van het ministerie inherent zijn.

### *Actualisering sjabloon consistent uitgevoerd – grotendeels sluitend*

Bij de begroting 2015 is het sjabloon geactualiseerd en daar als bijlage 4.2 bijgevoegd. De totstandkoming van de actualisering is consistent met vorig jaar. De cijferreeksen in het sjabloon zijn, net als vorig jaar, grotendeels handmatig samengesteld. Daarbij zijn alle nieuwe maatregelen meegenomen. Evenals vorig jaar concluderen wij dat het sjabloon grotendeels sluitend is.

We merken wel op dat de dezelfde problemen als vorig jaar zich nog voordoen in het sjabloon. Zo zijn de investeringsplannen opnieuw niet geheel binnen de met Financiën afgesproken grenzen: de *spanning* in de lange termijn investeringsplannen van het ministerie is in de jaren 2014 (5%), 2021 en 2022 (beiden 1%) net weer hoger dan volgens de afspraken met Financiën was toegestaan.

### *Ambitiedelta roept nog wel vragen op*

Anders dan bij de totstandkoming van de nota, hoefde het ministerie bij de actualisering van het sjabloon niet in een vanwege geheimhouding beperkt compartiment te werken, en konden de operationele dienstonderdelen betrokken worden bij de bepaling en doorrekening van maatregelen. Een «*ambitiedelta*» zoals vorig jaar, waarin financiële mutaties ten bedrage van € 78 miljoen al wel in ramingen waren meegeteld zonder dat bekend was hoe die mutaties door middel van (door de operationele commando's voor te stellen) maatregelen moesten worden bereikt, komt in de geactualiseerde versie van het sjabloon dan ook niet meer voor. Er is echter geen overzicht van de maatregelen waarmee die ambitiedelta is ingevuld, alleen de «verzekering» dat daarmee de inzetbaarheidsdoelstellingen nog steeds kunnen worden gehaald. Gezien de gebreken in de inzetbaarheid, zoals tekort aan technisch personeel en reserveonderdelen waarover wij in ons Verantwoordingsonderzoek over 2013 rapporteerden, is dat niet zo vanzelfsprekend. Het is wenselijk dat zo'n overzicht er komt, voorzien van de financiële en operationele gevolgen.

### *Kasritme nog niet realistisch*

Met name door de inrichting en oriëntatie van de financiële systemen blijft het lastig voor Defensie om goed te schakelen tussen kosten en uitgaven. Als gevolg daarvan was in de cijferreeksen van de financiële onderbouwing van de nota het *kasritme* nog niet overal realistisch. Dat probleem is ook in de huidige actualisering van het sjabloon nog niet opgelost. We verwachten dat het ingezette project Financiële duurzaamheid te zijner tijd hierbij zal helpen.

Ten slotte merken we op dat de cijferreeksen in het sjabloon per jaar soms aanzienlijk hoger of lager uitkomen dan vorig jaar. Dit kan niet slechts komen door inherente oorzaken, zoals inflatie of verbeterde informatieverzameling. Het is waarschijnlijk dat zij veroorzaakt zijn door bezuinigingen, scopewijzigingen, kostenstijgingen, enzovoorts. Een heldere toelichting op het geactualiseerde sjabloon, met daarbij onderscheid tussen inherente aanpassingen enerzijds en nieuwe ontwikkelingen of besluitvorming anderzijds achten we voor de Tweede Kamer van belang. In de begroting is voorzien in een aansluitingstabel tussen sjabloon en begroting. Deze tabel bevat geen uitleg, die wel gewenst is. Zonder die uitleg is de aansluiting niet te begrijpen.

Samenvattend zou de inzichtelijkheid van de begroting verbeteren door de volgende informatie:

- een overzicht van de maatregelen waarmee de ambitiedelta is ingevuld, voorzien van financiële en operationele gevolgen;

- een heldere toelichting op het geactualiseerde sjabloon, met daarbij onderscheid tussen inherente aanpassingen enerzijds en nieuwe ontwikkelingen of besluitvorming anderzijds;
- een uitleg bij de aansluitingstabel tussen sjabloon en begroting.

Mét deze kanttekeningen achten we het sjabloon, ook in zijn geactualiseerde vorm, op dit moment nog steeds de best mogelijke financiële benadering met de thans beschikbare gegevens om inzicht te krijgen in de financiële ontwikkeling van de wapensystemen.

## **2. Wijzigingen in maatregelen: link met strategische doelen nota aangeven**

In de nota *In het belang van Nederland* geeft de Minister van Defensie de «strategische richting aan voor een toekomstbestendige krijgsmacht». De nota omvatte een groot aantal maatregelen voor de krijgsmacht, financieel onderbouwd voor de komende 15 jaar.

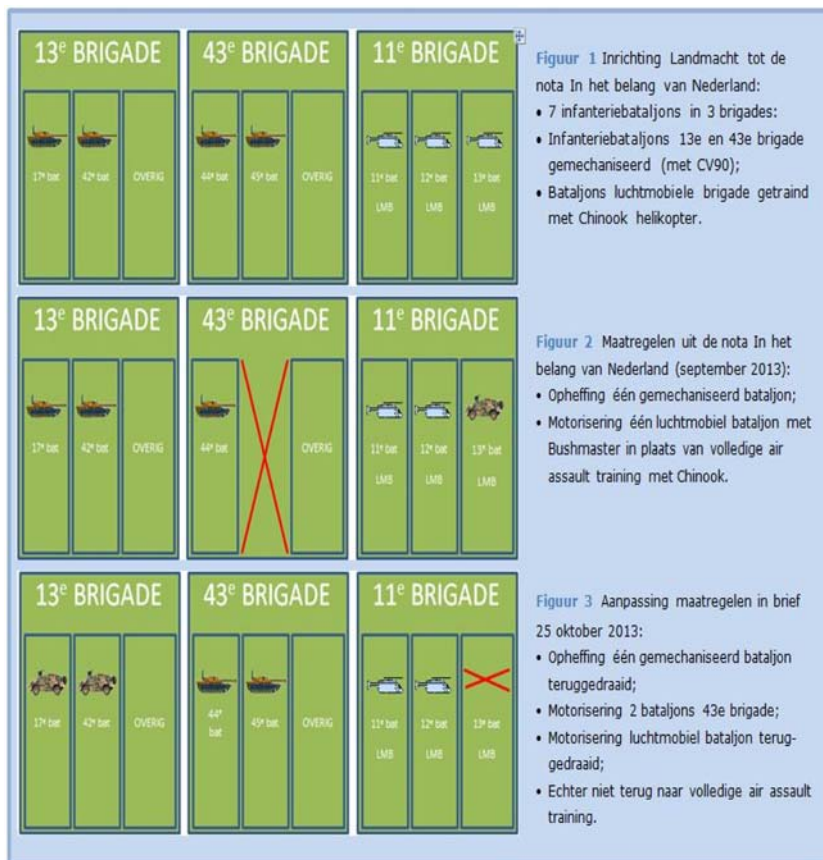
Een jaar na de publicatie van de nota *In het belang van Nederland* is een aanzienlijk aantal maatregelen al weer aangepast of gewijzigd. Een opsomming<sup>1</sup>:

- het Joint Support Ship wordt niet na oplevering verkocht maar zal met een beperkte functie en bemanning gaan varen;
- de vliegbasis Leeuwarden blijft Main Operating Base;
- de Van Gendt Kazerne in Rotterdam blijft open;
- de Cougar helikopters blijven langer in gebruik;
- de infanteriebataljons van de Landmacht worden anders ingericht.

In de nieuwe versie van het sjabloon zijn de financiële gevolgen van deze wijzigingen allemaal verwerkt.

Los van het politieke draagvlak voor en het operationele nut van de individuele wijzigingen in maatregelen, roept deze gang van zaken vraagtekens op ten aanzien van de robuustheid van de keuzes en afwegingen die in 2013 in het kader van de nota waren gemaakt. Daarbij lijken van de gewijzigde maatregelen ook niet steeds alle operationele consequenties volledig doordacht. We illustreren dat aan de hand van de maatregelen voor de infanteriebataljons van de landmacht (figuren 1, 2 en 3).

<sup>1</sup> In bijlage 1. hebben we alle gewijzigde maatregelen opgesomd.



De maatregelen lijken op zich tot een evenwichtige verdeling van capaciteiten binnen de landmacht te leiden, maar het is onduidelijk hoe het dertiende bataljon van de luchtmobiele brigade geacht wordt te opereren zonder volledige air assault training maar ook zonder motorisering met de Bushmaster.

In de begroting zijn deze wijzigingen vermeld en uitgewerkt. Gezien de richtinggevende rol die in 2013 van de nota In het belang van Nederland was verwacht, zou het goed zijn als de Minister toelicht hoe ook met deze wijzigingen de strategische doelen van de nota nog steeds geldig zijn en bereikt kunnen worden.

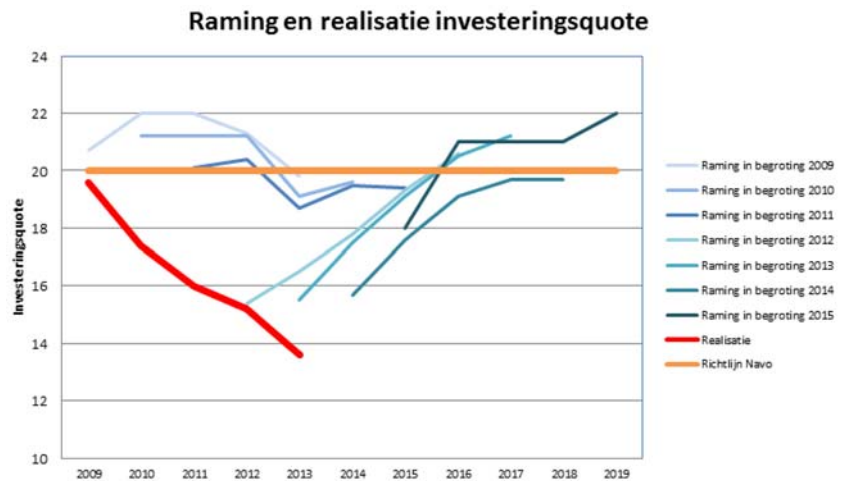
### 3. Prioriteitsvolgorde aangebracht in de verbetertrajecten

Terugkijkend op de afgelopen jaren concludeerden we in ons Verantwoordingsonderzoek 2013 dat we een aantal structurele problemen zien in de wijze waarop Defensie problemen aanpakt: men analyseert de oorzaken vaak onvoldoende, stapt te snel van problemen naar maatregelen en stelt in het verbeterproces onvoldoende prioriteiten. Mede hierdoor zijn veel verbeterprogramma's niet volgens de opgestelde planning uitgevoerd. Defensie staat voor grote en talrijke uitdagingen, zoals het implementeren van het ERP-systeem, het aanpakken van de problemen in de verwerkingsketen en het verbeteren van de kwaliteit van de ICT-voorzieningen. Teveel tegelijk werkt snelle en oppervlakkige acties in de hand. Om duurzame verbeteringen te realiseren bevelen we de Minister aan om trajecten in de tijd te prioriteren en deze prioritering uit te werken. De Minister onderschreef onze aanbevelingen en zei aan de Tweede Kamer toe een prioriteitstelling in de begroting voor 2015 uit te werken.

In de beleidsagenda heeft de Minister de verschillende verbetertrajecten in een prioriteitsvolgorde geplaatst. Bovenaan staan de activiteiten gericht op de reguliere ICT gevolgd door de implementatie van het Enterprise Resource Planning (ERP) systeem en de implementatie van Life Cycle Costing (LCC). Onduidelijk blijft of deze prioriteitsvolgorde gevolgen heeft voor de gehanteerde planning.

#### 4. Bereiken gewenste investeringsquote is moeilijke opgave

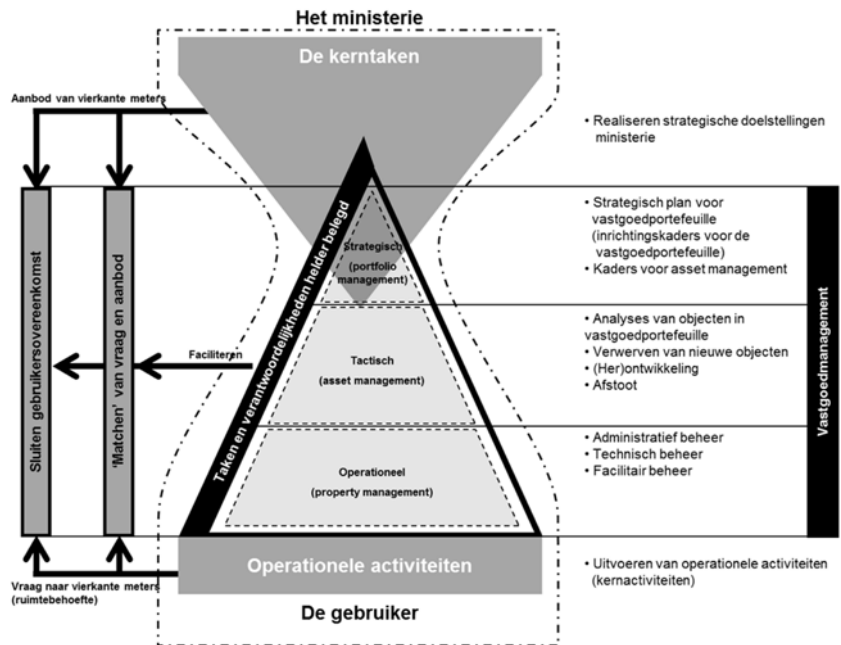
Om ook in de toekomst te kunnen beschikken over relevante wapensystemen streeft Defensie er naar om 20% van de uitgaven te besteden aan investeringen. Dit percentage komt overeen met richtlijn van de NAVO. In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 Defensie hebben wij opmerkingen gemaakt over de dalende tendens van de gerealiseerde investeringsquote. Wij schreven dat de kans groot is dat de onderrealisatie van de investeringsverplichtingen in 2013 na-ijlt en ook de komende jaren voor een onderrealisatie van de investeringsuitgaven zorgt. In haar brief van 2 juli jl. geeft de Minister aan het realistisch te achten dat de investeringsquote binnen twee jaar op het gewenste niveau is.



Bovenstaande grafiek laat zien dat in de begroting 2015 een meer ambitieuze raming is opgenomen dan in de begroting voor 2014. De problematiek rond de verwervingsketen is echter weerbarstig. Zoals de Minister in haar brief aangeeft zijn er uiteenlopende oorzaken die er voor zorgen dat deze keten minder goed functioneert dan nodig. Zo zijn er personele tekorten, zorgt de invoering van het ERP-systeem voor vertragingen als ook de invoering van nieuwe aanbestedingsregels. Het is van belang dat de Minister nauwlettend de voortgang van de investeringsuitgaven bewaakt en tijdig bijstuurt wanneer dat nodig is.

#### 5. Bij vastgoed nog geen strategisch plan

Wij hebben in het voorjaar van 2014 samen met het Ministerie van Defensie een review uitgevoerd van het vastgoedbeleid. Wij deden dit mede met het oog op de overgang van het Defensie Vastgoedbedrijf (DVD) naar het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) per 1 juli 2014. Uit deze review bleek dat een aantal verbeteringen nodig zijn in het vastgoedmanagement van het Ministerie.



Bron: Driel, A. Van, "Strategische inzet van vastgoed", 1998, DeltaHage, bewerking PwC 2014 en Algemene Rekenkamer 2014

Om goed te kunnen sturen op de vastgoedportefeuille zal Defensie een nieuw strategisch vastgoedplan moeten ontwikkelen, in lijn met de keuzes voor de toekomst uit de nota *In belang van Nederland*. Van daaruit kan Defensie bepalen welk vastgoed voldoet om haar doelen en ambities realiseren. Ook is voor een goede sturing op vastgoed een heldere interne sturing nodig, zodat duidelijk is waar verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden liggen. De financiële omvang van de portefeuille en de aanzienlijke jaarlijkse investerings- en exploitatie uitgaven vergen dat Defensie het risicomanagement voor het vastgoed duidelijker en krachtiger invult. Hiervoor moeten vastgoedbesluiten worden getoetst aan een vaste set criteria. Het is van belang dat Defensie op al deze terreinen stappen zet. In de begroting 2015 kondigt de Minister aan eind 2014 met een nieuwe visie op vastgoed van Defensie te komen.

Per 1 juli 2014 is het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) gevormd uit de Rijksgedebouwendienst, het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf, de Dienst Vastgoed Defensie en de directie Rijksvastgoed van BZK. Het RVB heeft bij het Ministerie van Financiën gevraagd hem per 1 januari 2015 de status van agentschap toe te kennen. Deze aanvraag wordt getoetst door het Ministerie van Financiën en zal bij een akkoord nog dit jaar aan u worden voorgelegd. Wij volgen dit proces en de uitkomst ervan nauwlettend en zullen u informeren als daar aanleiding toe is.

Tot slot vragen we uw aandacht voor de nieuw te bouwen marinierskazerne in Vlissingen. In onze validatie van de Nota *In het belang van Nederland* onderkende de Minister van Defensie dat een beter inzicht in de vastgoedportfolio benodigd is. De Minister kondigde aan daartoe een stuurgroep in te stellen. Wij spraken daarop de verwachting uit dat al lopende vastgoedoperaties bij voorrang door de stuurgroep (her)beoordeeld werden op nut en noodzaak. De Minister is hier niet nader op ingegaan. Wel heeft zij toegezegd uw Kamer nog voor het einde van 2014 te zullen informeren over de contractvorm bij de aanbesteding van de

nieuwbouw.<sup>2</sup> De te kiezen contractvorm heeft langjarige (financiële) consequenties voor de krijgsmacht. Wij wijzen erop dat een duidelijke en onderbouwde uitwerking nodig is voor een goede aanbesteding en een keuze voor een financieringsvorm die gegeven de behoefte het kleinste begrotingsbeslag vergt. In artikel 6 van de begroting 2015 heeft de Minister een bedrag van € 180 miljoen voorzien voor de nieuwbouw in Vlissingen.

## **6. Extra gelden benut voor het aanvullen van voorraden en enkele gerichte investeringen**

De bezuinigingen van de afgelopen jaren hebben er toe bijgedragen dat Defensie minder is gaan investeren en minder reserveonderdelen heeft ingekocht. Verder heeft Defensie voorzieningen als vastgoed en ICT jarenlang met name gezien als terreinen waarop bezuinigd kon worden en te weinig als belangrijke voorwaarden voor een goed functionerende krijgsmacht. De laatste tijd werd de keerzijde van deze aanpak voelbaar: ICT-voorzieningen haperden, de gerealiseerde investeringsquote daalde elk jaar en voor sommige wapensystemen zorgen tekorten aan reserveonderdelen voor een beperkte inzetbaarheid.

Het kabinet heeft in de begroting 2015 extra geld vrijgemaakt voor Defensie: 50 miljoen euro in 2015, 150 miljoen euro in 2016 en structureel 100 miljoen euro per jaar vanaf 2017.

Anders dan bij het begrotingsoverleg in de herfst van 2013 benut Defensie dit keer de extra gelden niet om bezuinigingen uit de nota *In het belang van Nederland* terug te draaien of nieuwe operationele strategieën te ontwikkelen. Het accent ligt op het aanschaffen van extra reserveonderdelen en munitie, het verminderen van de schaarste aan helikoptercapaciteit en de aanschaf van extra Bushmasters hetgeen aansluit bij de (aangepaste) ambitie om in te zetten op gemotoriseerde eenheden. In aanvulling daarop worden gerichte investeringen voorgesteld in vooral het intelligence domein.

## **7. Budget Internationale Veiligheid weer terug naar Defensie**

In 2014 is het budget voor Internationale Veiligheid (BIV) voor het eerst op de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) geplaatst. Voorheen was de Minister van Defensie voor en door de Kamer in dit kader aanspreekbaar voor crisisbeheersingsoperaties. In onze brief aan U van 11 december 2012 over de instelling van het BIV gaven wij aan dat de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie samen uitgangspunten en spelregels moesten bepalen om dit budget in overeenstemming aan te wenden. Vanaf 2015 is het BIV weer structureel overgeheveld van de begroting voor BHOS naar artikel 1 van de begroting van Defensie. Hiermee wordt de Minister van Defensie verantwoordelijk voor het BIV. Wel is de besluitvorming over de besteding van het BIV in 2015 onderwerp van overleg tussen de Minister voor BHOS en de Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken.

## **8. Open data verdient meer aandacht van Defensie**

Wij signaleren dat het Ministerie van Defensie nog geen officieel standpunt noch een beleid heeft inzake Open Data en dat in de ontwerp-begroting voor 2015 geen aandacht wordt besteed aan het thema Open Data.

---

<sup>2</sup> De Minister heeft wel al aan de kamer laten weten dat voor de kazerne in Vlissingen gekozen is voor een DBFMO- contractvorm (Design, Build, Finance, Maintain & Operate), waarvan de aspecten Finance en Operate nog moeten worden uitgewerkt.



Met het in 2013 aangenomen Actieplan Open Overheid hebben ministeries zich eraan gecommitteerd data actief open te maken. Hiervoor is het van belang dat de departementen weten over welke data zij beschikken en welk deel daarvan openbaar is en dus als open data kan worden aangeboden. Een en ander constateerden wij in ons *Trendrapport open data* (maart 2014).<sup>3</sup>

Hoewel beleid met betrekking tot Open Data nog niet wettelijk verplicht is, en met de beperkende factoren budget en personele capaciteit in ogenschouw genomen, zien wij voor het Ministerie van Defensie wel mogelijkheden tot het spoedig ter beschikking stellen van Open Data bestanden. Wij denken hierbij aan de informatie die al via de website van het Ministerie van Defensie openbaar wordt gemaakt. Dit betreft namelijk ook informatie die relatief eenvoudig als open data beschikbaar gesteld zou kunnen worden. Een mooi voorbeeld betreft de jaarlijkse brochure met kerngegevens.<sup>4</sup>

## 9. Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

We wijzen de Tweede Kamer op de stand van zaken met betrekking tot het opvolgen van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer door het Ministerie van Defensie. Tot voor kort was er geen goed inzicht in de mate waarin de ministeries onze aanbevelingen opvolgen. Sinds 2013 vragen wij daarom de ministeries om ons te rapporteren welke acties zij hebben ondernomen naar aanleiding van onze onderzoeken. Voor het Ministerie van Defensie betreft het voor de periode van januari 2012 tot en met juni 2014 4 rapporten met daarin 14 aanbevelingen. Op 12 van deze aanbevelingen hebben de bewindspersonen van Defensie actie ondernomen, op de overige 2 dus niet, hoewel zij in 1 geval daartoe wel een toezegging hadden gedaan<sup>5</sup>. In de bijlage staat een uitgebreidere rapportage van de resultaten voor het Ministerie van Defensie<sup>6</sup>. Ook hebben wij in een bijlage per rapport de stand van zaken in kaart gebracht. Deze zijn ook digitaal te vinden op [http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging\\_aanbevelingen](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen). Zo kan de Kamer zicht houden op de mate waarin ministeries daadwerkelijk aan de slag gaan met onze aanbevelingen en indien gewenst de bewindspersonen daarop aanspreken.

## 10. Reactie Minister

Op 10 oktober j.l. heeft de Minister van Defensie gereageerd op een conceptversie van deze brief. De volledige reactie is te lezen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De Minister ziet onze bevindingen als een steun in de rug bij het realiseren van een duurzame krijgsmacht. Volgens de Minister zijn de strategische doelen van de nota *In belang van Nederland* nog steeds geldig en kunnen deze worden gerealiseerd. Met het begrotingsakkoord uit het najaar 2013 en de aanwending van de extra middelen voor Defensie voor het jaar 2015 konden pijnlijke maatregelen terug worden gedraaid en kan de slagkracht en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht worden versterkt. Het project Financiële Duurzaamheid is voor de Minister een beleidsprioriteit. Het financieel inzicht in de kosten en uitgaven van de belangrijkste 27 wapensystemen, ook wel sjablonen genoemd, vormen daarbij een belangrijk onderdeel. In de toekomst zal de Minister meer toelichting

<sup>3</sup> Trendrapport open data, Kamerstuk 32 802, nr. 7 (Bijlage)

<sup>4</sup> Brochure «kerngegevens Defensie, feiten en cijfers»

<sup>5</sup> Dit is de aanbeveling «Zorg voor betere beleidsdoorlichtingen: geef daarin aan voor welke beleidsonderdelen effectiviteitsmeting wel/niet mogelijk was en op welke beleidsuitgaven eventuele effectiviteitsuitspraken betrekking hebben.» uit ons onderzoek *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid* (2012). Volgens het ministerie betreft dit een actie van het Ministerie van Financiën en niet van Defensie.

<sup>6</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

geven bij de sjablonen en aansluitingstabel in de begroting. De Minister deelt onze waarneming dat in het kader van financiële duurzaamheid gestage stappen zijn gezet. Zij geeft aan dat het een meerjarig traject is met de nodige uitdagingen. Het is volgens de Minister niet mogelijk aan te geven met welke maatregelen de ambitiedelta is opgelost en daarom kan geen overzicht hiervan worden gegeven, voorzien van financiële en operationele gevolgen.

De ontwikkelingen van het investeringspercentage in de afgelopen jaren zijn onder meer het gevolg van de wijze waarop de financiële taakstellingen zijn verwerkt. Het is in het kader van de gereedstelling van belang de balans tussen investeringen en exploitatie te bewaren. De door te voeren Life cycle costing (LCC)-benadering zal hierbij behulpzaam zijn. De Minister zal de voortgang van de investeringsuitgaven bewaken en waar nodig bijsturen.

In de beleidsagenda van de ontwerpbegroting 2015 heeft de Minister voor de verschillende verbetertrajecten een prioriteitsvolgorde opgenomen. Doordat de trajecten een eigen planning en dynamiek kennen is volgens de Minister niet goed te voorspellen waar zich knelpunten zullen gaan voordoen. In voorkomende gevallen geldt de genoemde prioritering. De Minister onderschrijft de noodzaak om te komen tot een nieuwe visie op vastgoed van Defensie. Deze visie zal eind 2014 gereed zijn. Voor het bouwen van de Michiel Adriaansz de Ruyterkazerne in Vlissingen is gekozen voor een geïntegreerde aanbesteding. In de loop van 2015 zal de Minister de Tweede Kamer informeren over de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot de contractvorm.

Ten aanzien van Open data wil de Minister eerst prioriteit geven aan andere uitdagingen waarvoor haar departement staat. Wel zal ze er naar streven om de door ons voorgestelde brochure met kerngegevens zo spoedig mogelijk om te zetten in open data.

De Minister is het niet eens met onze constatering dat zij geen actie ondernomen heeft op onze aanbeveling «Zorg voor betere beleidsdoorlichtingen: etc.» uit ons Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid (2012).

## **11. Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Minister geeft aan dat de strategische doelen van de nota nog steeds valide zijn. Naar onze mening blijkt dat niet in voldoende mate uit de voorliggende begroting. Met name waar het gaat om de operationaliteit van verschillende wijzigingen in eerder genomen maatregelen, blijven wij onze vraagtekens houden.

Met instemming constateren wij dat de Minister van Defensie het project Financiële Duurzaamheid als een beleidsprioriteit ziet en op basis waarvan de inspanningen worden voortgezet om de komende jaren de financiële onderbouwing van de uitgaven te versterken en de informatievoorziening hierover aan de Kamer te verbeteren. De wapensjablonen vormen hierbij een belangrijke stap maar dit proces zal pas zijn afgerond nadat de systematiek van LCC structureel is geïntegreerd in het plan- en begrotingsproces en de bedrijfsvoering van defensie.

Bovendien constateren wij dat in lijn met onze aanbevelingen de Minister meer informatie zal verschaffen bij de sjablonen, de ontwikkelingen in de investeringsquote zal gaan bewaken en een inspanning toezegt op het gebied van open data. Ten aanzien van de ambitiedelta, de gevolgen van de prioriteitsvolgorde voor de gehanteerde planning van de verschillende verbetertrajecten in de bedrijfsvoering en het opvolgen van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zoals geconstateerd in ons «Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid (2012)» blijven we van mening verschillen.

## **Tot slot**

Gelijktijdig met deze brief zal eveneens een update van ons webdossier Monitoring vervanging F-16 beschikbaar zijn. Bovendien komen we in november a.s. met onze brief aan de Tweede Kamer inzake controle NAVO-uitgaven 2014 en zal onze website in het kader van de verbetering financiële huishouding NAVO zijn geactualiseerd.

Indien gewenst gaan wij graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2015 van het Ministerie van Defensie. Een afschrift van deze brief sturen wij naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister-President en de Minister van Defensie.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. Visser,  
wnd. president

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

## **Overzicht maatregelen nota In het belang van Nederland / Defensiebegroting 2014**

- Afstoten Joint Support Ship na afbouw, langer aanhouden Zr.Ms. Amsterdam tot verwerving goedkoper bevoorradingschip in plaats van het Joint Support Ship
- Opheffen vaste marinierscompagnie op Aruba en invullen presentie op Aruba door roulerende compagnie van Commando Landstrijdkrachten en Commando Zeestrijdkrachten
- Flexibel bemannen operationele eenheden Commando Zeestrijdkrachten
- Opheffen 45e pantserinfanteriebataljon
- Beperkt Air Assault opleiden van 3e bataljon Lucht Mobiele Brigade en uitrusten met Bushmaster voertuigen
- Keuze voor F-35 als nieuw jachtvliegtuig
- Reductie vliegtuigen F-16»s
- Omvormen vliegbasis Leeuwarden van Main Operating Base naar Deployable Operating Base
- Internationale samenwerking luchttransport
- Afstoten Gulfstream
- Aanpassen investeringsplan («investeringsquote naar 20%»)
- Afstoten Johan Willem Frisokazerne Assen
- Afstoten Joost Dourleinkazerne op Texel, maar terrein handhaven als oefenlocatie
- Afstoten AOCS Nieuw Milligen
- Afstoten Van Ghentkazerne Rotterdam
- Overige maatregelen

### **Maatregelen na defensiebegroting 2014**

#### **Aanpassingen van de maatregelen als gevolg van de Tweede Kamerbrief 25-10-2013 Aanvulling nota In het belang van Nederland**

- Aanhouden Joint Support Ship na afbouw. De daarmee samenhangende maatregel verwerven goedkoper bevoorradingschip is ingetrokken. Zr.Ms. Amsterdam blijft tot indienststelling JSS operationeel en wordt vervolgens conform Beleidsbrief 2011 afgestoten.
- Verkleinen maatregel flexibel bemannen operationele eenheden.
- Aanhouden vliegbasis Leeuwarden als Main Operating Base. De toekomstige inrichting van de vliegbasis wordt meegenomen in de transitieplannen voor de invoering van de F-35 en de MALE UAV.
- Handhaven vaste marinierscompagnie op Aruba. De daarmee samenhangende maatregelen roulerende compagnie intrekken.
- Aanhouden Johan Willem Frisokazerne Assen.
- Behoud van het 45e Pantserinfanteriebataljon.
- Omvormen 13 Gemechaniseerde Brigade naar gemotoriseerde brigade
- Niet motoriseren van het derde bataljon van 11 Luchtmobiele Brigade
- Investeren in simulator Chinook

#### **Tweede Kamerbrief 5-03-2014**

- Intrekking besluit sluiting Van Ghentkazerne onder gelijktijdig realiseren van medegebruik met gemeente Rotterdam en het Ministerie van Veiligheid en Justitie

#### **Maatregelen intensivering bij defensiebegroting 2015**

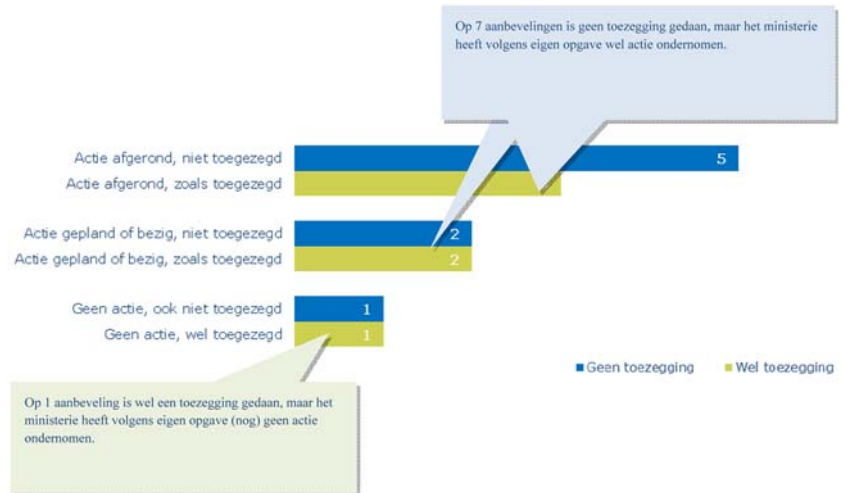
- Cougar opnieuw in gebruik nemen vanwege achterblijvende capaciteit NH-90

- Uitbreiden Chinook-capaciteit
- Verwerven 20 extra Bushmaster pantservoertuigen
- Verwerven tactische UAV korte afstand
- Verwerven nieuwe generatie CBRN-bescherming
- Versnellen en versterken Cyber
- Aanvullen inzetvoorraden
- Verder aanvullen reservedelen- en munitievoorraad
- Versterken kennisbasis
- Versterken Joint ISR
- Versterken command & control
- Versterken inlichtingen en veiligheid capaciteit
- Oplossen enkele bedrijfsvoeringsknelpunten

## Bijlage 2:

Hieronder staat de stand van zaken voor het Ministerie van Defensie weergegeven wat betreft de opvolging van onze aanbevelingen. In de periode van 2012 tot en met juni 2014 hebben we 4 rapporten aan de Minister van Defensie gericht, met daarin 14 aanbevelingen.

### Aantal acties naar aanleiding van aanbevelingen



In het volgende figuur vergelijken we de mate waarin onze aanbevelingen worden of zijn opgevolgd door het Ministerie van Defensie met het rijksbrede gemiddelde.

### Defensie vergeleken met de totale rijksoverheid

